FEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO DE HONDURAS FOPRIDEH

Consultoría de Percepción sobre intervención Proyecto DEE.

Luis Fuentes
Consultor.
Noviembre 2013.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave.
Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org
www.foprideh.org

INDICE DE CONTENIDO

PAG.

I.	INTRODUCCIÓN……..	1
II.	OBJETIVOS Y METODOLOGÍA……	4
III.	MARCO CONCEPTUAL……	8
IV.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN……..	12
4.1.	Características de los participantes……..	12
4.2.	Aspectos exploratorios……..	13
4.3.	Nivel de Conocimientos……..	17
4.4.	Nivel de Comprensión……..	34
V.	EXPERIENCIAS Y TESTIMONIOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN……	36
VI.	CONCLUSIONES……	40
VII.	RECOMENDACIONES……	41

ANEXOS

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave.
Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org
www.foprideh.org

I. INTRODUCCIÓN

Después de dos años de implementación de sus actividades en 51 municipios de ocho mancomunidades de distintas regiones de Honduras, el Proyecto *Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización* se ha planteado la necesidad de tocarle el pulso a la ciudadanía de las regiones donde despliega su intervención, para identificar el comportamiento, el conocimiento, las actitudes, la comprensión y el grado de apropiación de la población y de los líderes locales, acerca del trabajo que se adelanta para facilitar la efectividad de la descentralización y la autonomía de los municipios.

Esa iniciativa que se ejecuta a través de la Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), y con apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se propone contribuir a transformar el quehacer institucional del Estado centralizado por un modelo de administración más democrático y equitativo que transfiera competencias y recursos al municipio y que, a la vez, le otorgue libertades administrativas en el marco de la ley, para que puedan contribuir de manera efectiva a la solución de las necesidades prioritarias que demanda la ciudadanía.

El Estado centralista en los tiempos modernos que vivimos no es más que una representación del anacronismo y una evidencia del escaso avance democrático y que ha sido expuesto como tal ante el juicio de la historia desde los inicios de la república independiente, por la falta de correspondencia con principios fundamentales como la participación ciudadana y La libertad para la toma de decisiones independientes para el desarrollo autónomo de los municipios.

Cómo se sabe, durante las dos últimas décadas se ha venido abordando en Honduras el tema de la descentralización como un asunto fundamental en la agenda pública de modernización del Estado con la expectativa de generar mayores niveles de participación, democracia, gobernabilidad y un modelo de desarrollo más incluyente y equitativo, sin resultados satisfactorios.

Con la incorporación de la Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo e Honduras (FOPRIDEH) y el aporte significativo de agencias de cooperación como la USAID se ha logrado configurar una plataforma de incidencia política que ha renovado la discusión y el avance en el tema de la descentralización con nuevos matices, dando lugar a un mayor compromiso del gobierno en facilitar la creación del marco regulatorio que permita un mayor apertura a la descentralización.

La dificultad más evidente para avanzar en el cambio, reside en la obstinación de los centros hegemónicos de la institucionalidad del Estado, a cederles poder a los de abajo, llámense municipios o autoridades locales, por considerarlos poco iluminados, incompetentes y malos administradores, pero no cabe duda que detrás de esa imagen distorsionada se esconde el

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave.
Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

temor por la pérdida de privilegios, mando, autoridad y dominio, que contribuyen al incremento de la corrupción y le provocan un incalculable daño al desarrollo democrático del país.

Por esa razón es pertinente destacar la relevancia de esta iniciativa de FOPRIDEH con la USAID por contribuir desde sus aportes a la creación y establecimiento de procesos descentralizados, que paulatinamente acercan y consolidan las relaciones entre los gobiernos locales con sus respectivas mancomunidades y cuya gran virtud reside en la capacidad de interlocución con el gobierno central, la sociedad civil y el círculo de los cooperantes.

No hay duda que el país necesita de este proyecto tal como fue diseñado y con la presencia de cooperantes que, desde su propia credibilidad, incrementan la incidencia política ante los poderes del Estado para apurar la aceptación de las grandes propuestas que el país está obligado a aceptar e implementar para adaptarse a las nuevas necesidades de la administración moderna y dar paso a su actualización administrativa institucional.

Desde el año 2011 el proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización ha promovido y ejecutado diversas tareas a favor de la descentralización, entre las que sobresalen la aprobación de la Política de Descentralización; la elaboración del anteproyecto de Ley de Municipios; así como del anteproyecto de Ley de Descentralización; y la aprobación y socialización de la Ley de Carrera Administrativa Municipal (CAM) acompañadas de intensos procesos de capacitación y asistencia técnica; divulgación, asesoría e incidencia, donde han participado entidades como la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON); la Secretaria del Interior y Población (SEIP); Organismos de Cooperación, Sociedad Civil, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), iglesias y universidades.

No obstante los resultados obtenidos en el logro de los objetivos e indicadores de progreso, el proyecto necesita saber qué tanto de lo realizado ha sido asimilado y aplicado por los beneficiarios finales del proceso, porque no se trata de sólo caminar hacia adelante, sino de lanzar una mirada retrospectiva a todo lo actuado en distintos tramos de la vida del proyecto, para darse cuenta de lo que hace falta complementar para ser consecuentes con los resultados esperados.

Por otro lado, es evidente que todos los esfuerzos realizados han demandado inversiones importantes y es conveniente establecer una comparación entre los costos acumulados y el beneficio alcanzado en términos de conocimiento de los ciudadanos, acerca de los avances y efectos de los procesos ejecutados, así como de la capacidad para reconocer las ventajas y limitaciones que enfrenta la descentralización.

En el pasado estas intervenciones han significado un alto costo en términos de inversión de recursos provenientes del presupuesto nacional y de la cooperación sin que, necesariamente, los resultados sean cercanamente equivalentes al gasto.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave.
Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

Esa es una de las razones por la cual el proyecto ha decidido apostarle a la presente investigación para conocer la percepción de los ciudadanos sobre la descentralización y la autonomía municipal.
El informe muestra una dimensión casi evaluativa de los avances del proceso desde múltiples perspectivas y, por lo tanto, aporta insumos importantes para definir nuevas estrategias y espacios de promoción, difusión y multiplicación del modelo de descentralización propuesto; y mejorar la capacidad de la estrategia de incidencia, de manera que se logre la apertura necesaria para impulsar la aprobación de leyes y dar paso a la aplicación práctica de la descentralización y la autonomía para los municipios.

El informe de resultados de la investigación comienza por definir los objetivos y la metodología del estudio dónde se indica el procedimiento, las técnicas y los instrumentos para la recopilación, el ordenamiento y análisis de la información. Seguidamente se presenta un marco conceptual que es fundamental para la unificación de criterios acerca de la forma cómo debe entenderse cada término.

En su parte medular se presenta la discusión de los resultados en áreas fundamentales como las características generales de los participantes, así como la exploración de oportunidades de capacitación sobre la temática del estudio, como condición para considerar la validez de las opiniones de los entrevistados en las áreas subsiguientes, entendiéndose que quienes han participado en eventos de capacitación tienen mejor criterio para opinar sobre cada tema.

Posteriormente se analiza la percepción de la ciudadanía desde tres aspectos fundamentales: nivel de conocimiento; nivel de comprensión y nivel de recomendaciones.

En el nivel de conocimiento se determina que tanto saben los participantes acerca de la descentralización y la autonomía municipal desde el punto de vista conceptual y sobre las relaciones de complementariedad entre ambas categorías.

El punto de partida para la identificación de los niveles de conocimiento durante los conversatorios se basó en la caracterización de las preferencias acerca de un estado centralizado o descentralizado. Las opiniones generadas en este primer tramo de análisis permitían ingresar a las presiones conceptuales de los términos y sus funciones.

En ese sentido el documento informa de los aportes más relevantes obtenidos durante los diferentes conversatorios con los distintos estratos de actores en las distintas mancomunidades.

El nivel de comprensión tiene una relación directa con la interpretación correcta de los mensajes recibidos por diferentes canales (capacitaciones, programas de radio, medios escritos, procesos de socialización o conversatorios) lo cual implica que los participantes puedan reproducirlos, interrelacionarlos y tener la capacidad para precisar algún sentido de causalidad.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

El informe incluye un capítulo de conclusiones donde se destaca el análisis y juicios críticos sobre la realidad actual, las limitantes y las necesidades de la descentralización y la autonomía municipal como producto de la observación, del análisis de la información y de las opiniones de los entrevistados.

El nivel de recomendación aporta esencialmente sugerencias para la realización de acciones y tareas encaminadas a convertir la descentralización y la autonomía en temas de dominio ciudadano; para que se mejoren los procesos de socialización de iniciativas favoreciendo una mayor participación desde la concepción inicial de las propuestas; para que se revise la efectividad de las estrategias de incidencia para la aprobación de leyes y la vigilancia de su aplicación.

Finalmente se presenta una sección de anexos donde se incluye el instrumento de investigación que sirvió de base para el levantamiento de la información con los diferentes tipos de actores participantes.

II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

1. Objetivos

a. Conocer la percepción que tienen los ciudadanos, en términos de conocimientos, actitudes, y comprensión de procesos, acerca de la descentralización y la Autonomía Municipal en las regiones y mancomunidades donde se ejecuta el Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización.

b. Analizar los avances alcanzados en el proceso de descentralización, a partir de la valoración de los conocimientos observados entre los protagonistas y beneficiarios directamente involucrados en las iniciativas facilitadoras.

c. Generar estrategias y espacios de capacitación y promoción del modelo de descentralización que se impulsa, a fin de elevar el nivel de conocimiento de empleados y funcionarios municipales, así como la capacidad de apropiación conceptual y de utilidad práctica para el desarrollo, entre la ciudadanía.

2. Metodología de la Investigación

a. Tipo de investigación

La presente investigación tienen las particularidades de un estudio exploratorio – descriptivo – interpretativo, orientado a obtener información sobre niveles de conocimientos, actitudes y comprensión de los procesos de descentralización y autonomía municipal desde múltiples perspectivas, enfoques y tendencias expresadas en las opiniones de la diversidad de actores participantes como se manifiesta en la muestra seleccionada, distribuida en 21 municipios de ocho mancomunidades.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave.
Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

Los trabajos exploratorios descriptivos son estudios dirigidos primordialmente a la identificación de problemas o la formulación de hipótesis investigativas. Los estudios exploratorios son adecuados para considerarlos como una etapa inicial en un proceso continuo de investigación. El carácter descriptivo está determinado por la naturaleza del tema a investigar, el cual está enfocado al conocimiento de la percepción ciudadana acerca de la descentralización y autonomía municipal.

b. Población y muestra

El estudio se realizó en el área territorial de intervención del proyecto *Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización* correspondiente a ocho mancomunidades y 21 municipios. La muestra seleccionada estuvo constituida por 403 actores de ocho estratos distribuidos en las entidades y territorios siguientes:

- 24 técnicos de las siguientes mancomunidades de municipios: Mancomunidad de Municipios del Suroeste del Valle de Comayagua y La Paz (MAMSUCOPA) Mancomunidad de Municipios del Valle de Sensenti (MAMVASEN); Mancomunidad de Municipios Lencas de la Sierra de La Paz (MAMLESIP); Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río San Juan (MANCURISJ); Mancomunidad de Municipios Mártires de la Sierra de Agalta (MAMSA); Mancomunidad de Municipios del Norte y Occidente de Francisco Morazán (MANOF); Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa (AMVAS) y, la Mancomunidad de Municipios de la Región Suroeste de Santa Bárbara (MUNASBAR).

- 231 funcionarios municipales y de sociedad civil de 21 municipios del área de intervención del proyecto.

- 60 representantes de 15 organizaciones no gubernamentales afiliadas a FOPRIDEH en distintas regiones del país.

- 30 funcionarios de nueve instituciones del gobierno central: Secretaría del Interior y Población (SEIP); Secretaría de Finanzas (SEFIN); Secretaría de Planificación (SEPLAN); Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) Secretaría de Educación (SE) Fondo Vial, Secretaría de Seguridad; Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).

- 29 funcionarios y técnicos de cuatro Instituciones de sociedad civil directamente involucradas en la ejecución del proyecto: Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) Grupo de Sociedad Civil (GSC), Asociación de Organizaciones No Gubernamentales (ASONOG) y el Espacio Regional de Occidente (EROC).

- Ocho funcionarios de agencias y organismos de cooperación internacional: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA); Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

(IICA); Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE) Unión Europea (UE) Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y Banco Mundial.

c. El método

Para el desarrollo de la investigación se aplicó el método de investigación cualitativa, primero por su aporte facilitador a la generación de ideas, su capacidad de oferta de técnicas especializadas para obtener respuestas a fondo acerca de lo que piensan y sienten las personas y, segundo porque permite que los entrevistados respondan de manera profunda los temas de discusión llegando al abordaje de la problemática mediante el análisis de las relaciones de causalidad en el marco de la investigación.

d. Las técnicas e instrumentos

Tomando en cuenta la naturaleza del objeto de estudio, las técnicas cualitativas de mayormente aplicadas en este proceso fueron las entrevistas individuales y colectivas estructuradas a fondo, y los debates en grupos focales tomando en cuenta la capacidad de ambas técnicas para facilitar la reflexión, la interpretación y el análisis, y asegurar la rigurosidad y validez de la información.

Las entrevistas individuales y colectivas a fondo se caracterizaron por una intensa indagación mediante el uso de preguntas abiertas; en un ambiente de confianza entre los sujetos entrevistados y el entrevistador, lo cual permitió la realización de conversaciones amplias y una comunicación eficiente.

El propósito fundamental de las técnicas aplicadas fue el de lograr información asociada a conocimientos, actitudes, sentimientos, creencias y experiencias que no serían posibles de obtener, con suficiente profundidad, mediante técnicas estrictamente cuantitativas.
El ejercicio de intercambio tipo conversatorio permitió obtener múltiples opiniones e identificar comportamientos emocionales relacionados con el contexto de acción y de la experiencia de cada estrato participante. También fue posible lograr unas discusiones relativamente rápidas y con aprendizajes mutuos en cada una de las temáticas delimitadas con antelación.

La utilización de técnicas cualitativas demostró una gran capacidad de vinculación directa con los actores y beneficiarios del proyecto, lo que permitió una mayor asimilación y capacidad operativa del investigador.

En función de las técnicas aplicadas, los instrumentos más caracterizados fueron las guías estructuradas de preguntas para la realización de entrevistas individuales y colectivas, y el guión de temáticas de discusión para la moderación y conducción de grupos focales.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

El contenido de ambos instrumentos guardó una equilibrada correspondencia con el tipo de información que se requería obtener de cada uno de los estratos de informantes determinados en la muestra.

e. Los pasos metodológicos

Para el desarrollo de la investigación fue necesario el diseño de un itinerario operativo que tomó en cuenta los siguientes pasos y procesos:

a. Elaboración de propuesta técnica de la consultoría.

b. Realización de una entrevista inicial con los directivos del proyecto para precisar los alcances de la propuesta de investigación y sus alcances.

c. Recopilación de la información documental existente, como documento base del proyecto de Facilitación del Marco Regulatorio, informes de avances, ayudas memorias, informes de evaluaciones, políticas públicas aprobadas y en proceso de aprobación y, publicaciones realizadas.

d. Elaboración de los instrumentos (guías de entrevistas, entre otros) de acuerdo a las técnicas de investigación definidas (entrevistas individuales y colectivas, grupos focales) para la recopilación de información primaria acerca de los aspectos centrales del estudio.

e. Recopilación de información primaria mediante la aplicación de técnicas cualitativas con diversos actores locales como funcionarios y empleados municipales; personal de las unidades técnicas de mancomunidades participantes en la ejecución del proyecto; representantes de sociedad civil; funcionarios de instituciones del gobierno central; Junta Directiva de la Asociación de municipios de Honduras (AMHON) y funcionarios de agencias y organismos de cooperación internacional.

f. Tabulación, ordenamiento y análisis de la información tanto documental como primaria recopilada dentro del proyecto como con los diversos actores locales e institucionales.

g. Elaboración de la versión preliminar del informe de resultados del diagnóstico teniendo como marco el perfil de contenido acordado entre el consultor y el equipo técnico del proyecto encargado de la coordinación y seguimiento de la investigación.

h. Revisión de la versión preliminar del informe de resultados de la investigación por el equipo técnico de coordinación y seguimiento.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

i. Aplicación de ajustes a la versión preliminar del informe, a partir de los comentarios y observaciones expresadas por los responsables de la revisión del documento.

j. Preparación y presentación de la versión final del informe con el siguiente perfil de contenido: Introducción; objetivos y metodología; marco conceptual; resultados y discusión con énfasis en las características de los participantes; aspectos exploratorios nivel de conocimientos y nivel de comprensión; experiencias y testimonios sobre descentralización; conclusiones; recomendaciones y una sección de anexos, donde se incluya fundamentalmente el instrumento aplicado en la recolección de la información.

III. MARCO CONCEPTUAL

En el Estado de Honduras coexisten por lo menos dos niveles de organización de la administración pública: el nivel central constituido por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y el gobierno local conformado por las alcaldías municipales, con un cuerpo legislativo local denominado corporación municipal, teniendo como características comunes la disponibilidad de un territorio, una población y un gobierno constituido.

Por su forma de gobierno y la manera de administrar y distribuir los recursos, el Estado ha tenido como particularidad dominante una práctica altamente centralizadora en la toma de decisiones, lo cual ha estimulado poderes excesivos y el autoritarismo en las figuras dirigentes de las instituciones gubernamentales. Pero lo más oneroso ha sido la concentración ineficaz de los recursos del presupuesto nacional, su inadecuada utilización al margen de las necesidades prioritarias del municipio, y la propensión a la corrupción.

No obstante, la presión por el cambio y la creciente ineficacia en la inversión social desde el gobierno central ha dado lugar a la adopción de medidas aproximadamente modernizadoras que van desde la desconcentración institucional hasta la transferencia progresiva de algunas competencias y algunos recursos, pero sin observarse la voluntad política plena, de avanzar en la descentralización democrática y equitativa del financiamiento para el desarrollo.

En efecto, en el país se han dado pasos importantes en la organización del Estado y en su llegada al municipio. Se han desconcentrado dependencias del Estado, especialmente en salud, educación, agricultura y seguridad pública. También se identifican formas de delegación de procesos operativos expresados, especialmente, mediante la tercerización de servicios concedidos a personas naturales o jurídicas, especialmente para la ejecución de proyectos que forman parte de los planes de trabajo de entidades del Estado.

Igualmente se perciben intentos, todavía muy tímidos, de descentralización de responsabilidades, de instituciones del gobierno central hacia las municipalidades, pero aún con rigurosos condicionamientos que impiden la posibilidad de la toma de decisiones autónomas en función de las necesidades de inversión y de desarrollo de los municipios.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

El fondo de este tema es la evidencia del carácter autoritario de los funcionarios de las instituciones del gobierno central y el acoso incesante de los organismos contralores del Estado, que limitan el desarrollo de las capacidades creadoras de las autoridades locales para administrar sus municipios como verdaderos gobiernos locales, y la deliberada intencionalidad de desconocer la autonomía del municipio para invertir los recursos en la forma como lo definan las prioridades de sus ciudadanos.

A fin de entender los alcances de esta problemática y el análisis de los resultados de la presente investigación es fundamental adoptar algunos conceptos básicos, a los que habrá que recurrir a lo largo de este trabajo, en el examen de las interioridades de los procesos de descentralización y autonomía de los municipios. Entre otros aspectos es fundamental conocer categorías conceptuales como: percepción, centralismo; desconcentración; descentralización, competencias y autonomía, a fin de asociar las percepciones ciudadanas con la visión institucional de FOPRIDEH y del ámbito del Estado.

Percepción

La noción de percepción se deriva del término latino *perceptio* y describe tanto a la acción como a la consecuencia de percibir, es decir, de tener la capacidad para recibir, mediante los sentidos, las imágenes, impresiones o sensaciones externas, o comprender y conocer algo.

Se define como percepción al "proceso cognoscitivo, a través del cual las personas son capaces de comprender su entorno y actuar en consecuencia a los impulsos que reciben; se trata de entender y organizar los estímulos generados por el ambiente y darles un sentido."[1]

Según el Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L., la percepción es el conocimiento, idea o comprensión de una cosa mediante la inteligencia.

Centralismo

El Centralismo[2] "es el sistema de organización estatal cuyas decisiones de gobierno son únicas y emanan de un mismo centro, sin tener en cuenta las diferentes culturas o pueblos a quienes afecta. Es la concentración del poder en un solo organismo o en una sola rama de poder. El centralismo es un modelo de gobierno en el que las decisiones políticas se toman desde el gobierno central."

Asociando esta concepción con la práctica de gestión municipal, en Honduras resulta bastante común que los gobiernos locales adopten las mismas características centralistas en la toma de decisiones, lo cual se explica por las influencias de la cultura ambiente generada en el contexto del país, donde los que gobiernan basan su liderazgo en el control de las decisiones y los recursos. En consecuencia el modelo centralista de administración no es sólo una mala práctica

[1] Definición de percepción; qué es, significado y concepto. Copyright 2008-2013. Definición.de
[2] Impulsando la Descentralización, boletín proyecto DEE No.3; marzo 2013, Tegucigalpa, Honduras (www.foprideh.org)

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

del gobierno central, sino de muchos gobiernos locales y de organizaciones de base. Este fenómeno tiene la cualidad de reproducirse muy rápidamente en todos los estratos de la sociedad.

Desconcentración[3]

Es el traslado de funciones de parte de un ente o una autoridad superior, a otra inferior jerárquicamente para que ejecute funciones propias de quien desconcentra pero a nombre de aquel y bajo la personería jurídica de aquel. Los entes desconcentrados no tienen la capacidad de tomar decisiones a nombre propio, de ejercer derechos, contraer obligaciones, ni ser representados judicial o extrajudicialmente. La función de la desconcentración es descongestionar los despachos públicos.

Casos típicos de desconcentración es lo que sucede con las secretarías de Estado en los despachos de Salud (direcciones regionales, departamentales y municipales); Educación con sus direcciones departamentales y distritales; Seguridad (jefaturas regionales y departamentales); Trabajo y Previsión Social con oficinas regionales, entre otras entidades públicas del gobierno central.

Descentralización[4]

Para los fines del presente estudio la descentralización[5] se concibe como un proceso gradual y sistemático de democratización del poder estatal, cuyo principal escenario es el traslado de las competencias, los recursos y el correspondiente poder de decisión, en el marco de la Constitución y la ley vigente, desde la administración central a los municipios y otras entidades territoriales. La descentralización fiscal consiste en identificar el nivel de gobierno que pueda manejar con mayor eficacia y equidad los recursos públicos.

La descentralización es la modalidad de intervención del Estado, mediante la cual las entidades del nivel central transfieren competencias, autoridad y recursos a los municipios, a través de sus respectivos gobiernos, de forma gradual, progresiva, ordenada y responsable. A más de dos décadas de figuración del tema de la descentralización en la agenda pública del país, los avances son muy limitados y el nivel de comprensión es todavía bastante indefinido.

Los procesos de descentralización tienen la oposición silenciosa de las mismas secretarías de Estado con mayor urgencia de descentralizar competencias a los municipios, pese a la

[3] Impulsando la Descentralización, boletín proyecto DEE No.3; marzo 2013, Tegucigalpa, Honduras (www.foprideh.org)
[4] Impulsando la Descentralización, boletín proyecto DEE No.3; marzo 2013, Tegucigalpa, Honduras (www.foprideh.org)
[5] Definición precisa adoptada por el proyecto DEE en la sección de Descripción del resultado No.3. Página de Referencia para el Desempeño del Indicador. Noviembre 2011.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

demostración de los municipios que cuando se han descentralizado procesos y competencias funcionan de manera más eficiente, con mejor atención y más transparencia que cuando actúan bajo la tutela de las entidades del gobierno central. Ese es el caso con la descentralización parcial de la atención primaria en salud y la municipalización del agua, así como algunos proyectos del Fondo Hondureño de Inversión social, entre otros servicios.

Es frecuente escuchar aseveraciones que con los fondos que el gobierno central asigna a la ejecución de un proyecto en forma directa, las municipalidades hacen dos y hasta tres proyectos similares con los mismos recursos y con alta participación ciudadana, al tiempo que se evita la intermediación y la corrupción, lo cual es indicativo de la urgencia de profundizar el proceso de descentralización de manera progresiva y sin retrocesos.

Autonomía

Según el diccionario autonomía es la libertad de gobernarse por sus propias leyes. Es la condición del pueblo que tiene independencia política. Potestad que dentro del Estado tiene una entidad política o administrativa para dictar, por medio de un gobierno propio, las leyes que regularán sus intereses peculiares. Autonomía es sinónimo de soberano, libre, independiente, emancipado.

Hasta hace poco los municipios eran la instancia inferior de una jerarquía vertical con sujeción directa del gobierno central. Su función principal era servir como enlace con el gobierno central, de donde se le dictaban todas las directrices, incluyendo las relacionadas con el desarrollo local. Las autoridades municipales no tenían la oportunidad de tomar decisiones en el desarrollo de su territorio. El nombramiento de alcaldes lo hacía directamente el Poder Ejecutivo.

Fue hasta 1990 con la emisión de la Ley de Municipalidades[6] que sustituyó la ley de 1927, donde se comenzó a reconocer la autonomía de los municipios[7] y la define como "…el conjunto de potestades o facultades otorgadas por la Constitución de la República y la presente Ley (Ley de Municipalidades) al municipio y a la municipalidad como órgano de gobierno, que se organiza y funciona en forma independiente de los poderes del Estado, con capacidad para gobernar y administrar los asuntos que afecten sus intereses y ejercer su competencia para satisfacer las necesidades y aspiraciones de su población en el término municipal."

Para los fines del presente estudio por autonomía municipal[8] se entiende que "el poder está en manos del gobierno municipal, organización, directa supervisión y evaluación de programas y proyectos en el territorio para que beneficien a su población. Autonomía fiscal es que

[6] Ley de Municipalidades; La Gaceta, 19 de noviembre de 1990. Tegucigalpa, Honduras.
[7] Ley de Municipalidades; Título III De los Municipios; Capítulo I De la Autonomía Municipal; Artículo 12, según reforma por Decreto 143-2009.
[8] Definición precisa adoptada por el proyecto DEE en la sección de Descripción del Resultado No.3. Página de Referencia para el Desempeño del Indicador. Noviembre 2011.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

compartan sus ganancias propias con relación al total de las ganancias y la capacidad de la primera presentación en los medios necesarios del funcionamiento de la municipalidad."

Competencias

Desde el punto de vista de la centralización/descentralización, se entiende el término competencias como el conjunto de facultades, funciones y autoridad otorgadas para ser ejercidas por entidades del gobierno central y las municipalidades en el marco de la autonomía municipal y de la participación ciudadana.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

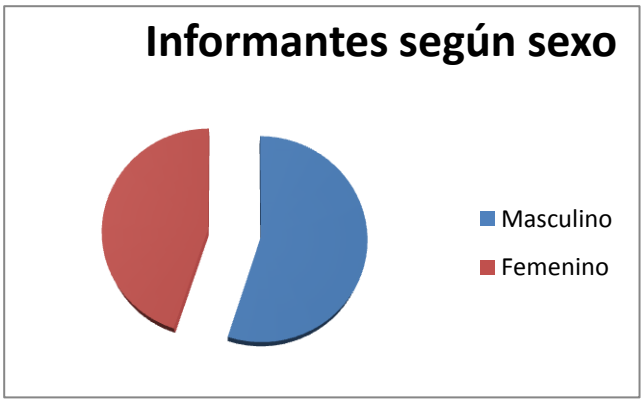
4.1. Características de los Participantes

La muestra de población entrevistada estuvo constituida por funcionarios de las unidades técnicas inter municipales de las mancomunidades; miembros de corporaciones municipales; funcionarios de las unidades técnicas municipales; miembros de organizaciones de sociedad civil; comisionados municipales; miembros de comisiones municipales de transparencia; y representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan en las áreas de intervención del Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización.

Seguidamente se analizan algunas de las características de esta población que inciden de manera directamente proporcional en el logro de los objetivos del estudio y del proyecto.

a. Distribución según sexo

Según el recuento, el 55% de los informantes corresponden al sexo masculino, en tanto el 45% recae sobre personas del sexo femenino, representando una diferencia de 14% en cuanto a cantidad de hombres con respecto a las mujeres que brindaron información para este proceso investigativo.



Promedio de edad

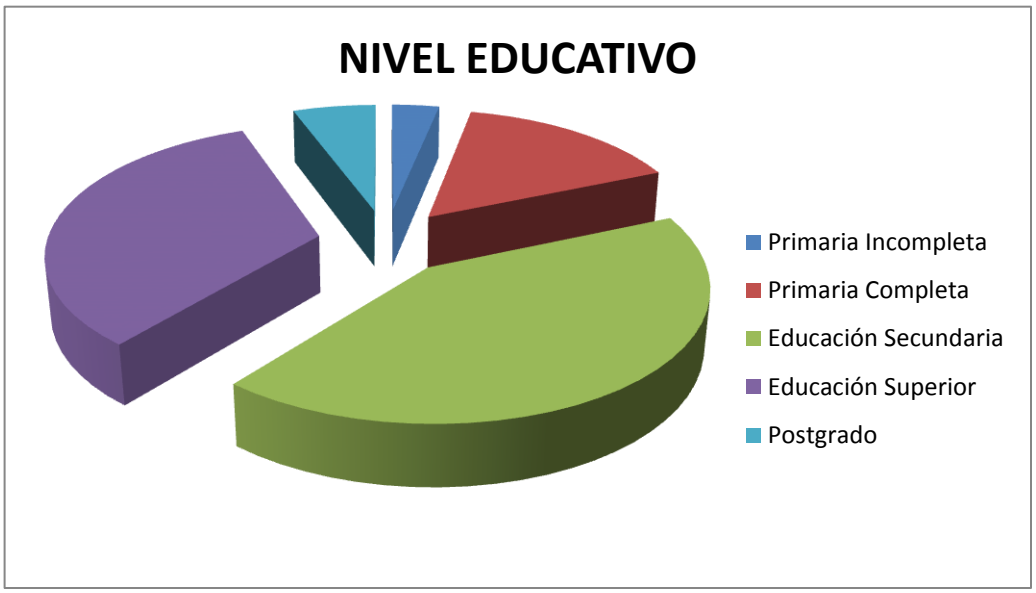
La investigación ocurrió entre informantes cuyas edades fluctúan entre los 19 y 74 años, encontrando que la media de edades de los entrevistados es de 42 años.

b. Nivel educativo

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

Sabiendo el valor de la educación en la asimilación de nuevas actitudes y comportamientos, la investigación se interesó en conocer el nivel educativo de los funcionarios y representantes de organizaciones que interactúan con el Proyecto, encontrando que 42.27% de funcionarios y empleados municipales, miembros de unidades técnicas intermunicipales, representantes de sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales ostentan un nivel de educación secundaria.[9]

Igualmente se identificó que el 33.33% han adquirido o están a punto de adquirir un grado de educación superior, mientras que el 5.69% manifiestan haber alcanzado un nivel de postgrado en distintas disciplinas del desarrollo.



No obstante, es de hacer notar que dentro de este universo de servidores, existe un 15.44% de personas que sólo han logrado completar su educación primaria de seis grados, mientras un 3.25% todavía no han completado ese nivel de la educación hondureña, tal como se visualiza en el gráfico.

4.2. Aspectos Exploratorio

a. Capacitación sobre descentralización y autonomía

El estudió constató que únicamente 42.27% de los entrevistados ha recibido capacitación sobre descentralización y autonomía o sobre aspectos relacionada con esas temáticas. El 57.72% expresa que no ha participado nunca en este tipo de eventos. Entre quienes afirman haber recibido capacitación en estas materias, refieren que han participado en eventos de capacitación sobre administración financiera, catastro, manejo del Sistema SAFT, recuperación de mora, cálculo de valores, elaboración de presupuesto y rendición de cuentas. Otros reseñan haber participado en los procesos de socialización de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal; el anteproyecto de Ley del Municipio y la Ley de Descentralización.

[9] En el sistema educativo hondureño la educación secundaria, actualmente, comprende del décimo al doceavo grados.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave.
Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org
www.foprideh.org

Una observación consuetudinaria durante los conversatorios señala que las capacitaciones sobre descentralización y autonomía municipal, generalmente han sido dirigidas únicamente a las cúpulas de los gobiernos municipales, de las mancomunidades, de las organizaciones de sociedad civil y algunas ONG, de los territorios de la intervención y el proceso no ha sido capaz de generar un efecto multiplicador en los cargos intermedios, especialmente de las municipalidades y mucho menos en la ciudadanía.

Igualmente se ha manifestado que en las capacitaciones sobre aspectos administrativos, financieros y tributarios, no se existe una concatenación sistémica que permita su relacionamiento o complementariedad con la autonomía municipal y la descentralización. Se aprecia que ha existido una excelente asimilación de las diversas capacitaciones orientadas al fortalecimiento administrativo, con un satisfactorio nivel de aplicación y de observación de mejoras en la recaudación fiscal, pero se percibe que hace falta el hilo conductor que vincule la capacitación con los grandes retos de las políticas que impulsa el proyecto.

b. Frecuencia de participación en las capacitaciones

Entre los entrevistados que aseguran haber participado en capacitaciones impartidas por el proyecto, sus socios o por otras instituciones, agencias y organismos, el 26.92% manifestó haber asistido sólo a un evento; el 34.61% dijo haber estado en dos capacitaciones; un 15.38% ha logrado asistir a tres jornadas; mientras hay quienes han podido tomar parte de cuatro eventos (7.69%); en cinco eventos (9.61%) Seis veces (1.92%) y 10 veces (1.92%). Es de hacer notar que los eventos de capacitación a los que han asistido las personas entrevistadas no son únicamente los auspiciados por el proyecto, sino que hay otras entidades públicas, privadas y de agencias de cooperación que están realizando acciones en esas mismas áreas de interés del proyecto.

c. Institución facilitadora de la capacitación

Aunque existen diversas entidades que incluyen en su oferta de capacitación los temas de descentralización y autonomía municipal, al consultarle a los ciudadanos si sabían el nombre de la institución que les había ofrecido capacitación sobre descentralización, el 76.92% identificaron como institución facilitadora a FOPRIDEH. En algunos casos, los entrevistados se

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

refirieron al proyecto DEE, o proyecto de FOPRIDEH. No existen evidencias de casos en que hayan mencionado el nombre completo del proyecto.

Además de FOPRIDEH fueron mencionadas otras instituciones, entre las que figuran algunas socias del proyecto: Secretaría Salud; APRODEHS; la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON); CARITAS de Honduras; la Universidad Tecnológica (UNITEC); La Secretaría del Interior y Población (SEIP); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); la Secretaría de Planificación (SEPLAN); Red de Unidades Técnicas Intermunicipales de las mancomunidades; el Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD); La Agencia Japonesa para el Desarrollo Internacional (JICA); y la Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE).

La presencia de estas entidades representa una oportunidad para la construcción de sinergias en el desarrollo de capacidades locales en descentralización y autonomía, pero fundamentalmente para desarrollar todo el efecto multiplicador que requiere el abordaje de esta temática a nivel de la ciudadanía.

d. Temas de interés de las capacitaciones

De acuerdo con la opinión de los entrevistados, los temas que mayor interés captaron en los participantes de las capacitaciones ofrecidas por el "proyecto FOPRIDEH" fueron, entre otros los siguientes:

- Levantamiento catastral y su vinculación con el sistema administrativo financiero y tributario y como forma de mejorar la recaudación fiscal del municipio.
- Conocimiento y aplicación del Sistema Administrativo Financiero Tributario (SAFT),
- Aplicación del proceso de apremio para recuperación de mora.
- Actualización de competencias en procedimientos para el manejo de la contabilidad municipal.
- Elaboración, monitoreo y manejo de presupuesto.
- El cambio de códigos de cuenta en el sistema administrativo financiero y tributario.
- Transferencia de conocimientos y prácticas sobre aplicación de auditorías.
- Rendición de cuentas, controles internos, administración tributaria.
- Elementos introductorios sobre municipalismo y regionalización con base en las estrategias del Plan de Nación, visión de país.
- Participación en eventos de socialización de políticas públicas como la Ley de descentralización, Ley del Municipio, Ley de la Carrera Administrativa Municipal,
- Estrategias de fortalecimiento financiero de las municipalidades.
- Aspectos conceptuales e importancia de la autonomía municipal y descentralización.

Un aspecto importante a destacar es el hecho que los informantes, a la vez participantes en diversos eventos de capacitación, han señalado que las capacitaciones en las temáticas administrativa y financiera, impartidas por el proyecto, tienen como enfoque central promover la complementariedad entre unidades y departamentos de la administración municipal para

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

actúen como un sistema donde cada dependencia aporta insumos, desarrolla procesos y genera productos en una cadena, que contribuyen a fortalecer la capacidad recaudadora y el mejoramiento de la economía municipal.

También refirieron que los procesos de capacitación impartidos por el proyecto tienen la característica de la continuidad y el seguimiento que les permite una constante actualización de conocimientos conforme a la evolución de las tecnologías de la administración y la contabilidad.

Con respecto a las capacitaciones ofrecidas por otras entidades distintas al proyecto, los temas que mayor interés suscitaron fueron los siguientes:

- Fortalecimiento de Capacidades locales, en gestión
- Utilización y liquidación fondos descentralizados
- Rol de los gobiernos locales, Incidencia política, Transparencia

Es conveniente destacar que, lo que en algunos casos los participantes denominan como capacitaciones, están referidas únicamente a una charla o conferencia, que no tienen la finalidad de desarrollar competencias, sino de motivar, informar o hacer incidencia. Las capacitaciones ofrecidas por FOPRIDEH sobre descentralización son planificadas con una duración mínima de 16 horas por evento.

e. Beneficios de la capacitación recibida

Los participantes coinciden en manifestar que las capacitaciones han resultado altamente positivas tanto para su desarrollo personal y profesional, como para el mejoramiento de los procedimientos de trabajo y para avanzar en el mejoramiento de la capacidad instalada local para la administración de los municipios y mancomunidades, especialmente en el desarrollo del talento humano local. Entre los beneficios relevantes destacan el desarrollo de capacidades y habilidades para:

- La priorización de proyectos en base a problemas sentidos y no a deseos ni a imposiciones.
- El fomento participación ciudadana en la identificación, planificación y ejecución de proyectos.
- La mejora de los conocimientos para la planificación, la presupuestación y el seguimiento de los proyectos.
- Coordinación con los demás departamentos de la municipalidad en función de actuar como un sistema, especialmente en el área administrativa.
- Ha crecido el interés y la conciencia en cuánto a que las municipalidades ya no dependan tanto del gobierno central sino que sean capaces de generar sus propios recursos para el desarrollo del municipio, aspirando a alcanzar autonomía financiera.
- Existe mucho interés, apertura y disposición para entender y aplicar procesos de descentralización en el municipio.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

- Existen cambios sustanciales en la mejora de los ingresos corrientes, así como de los controles internos en lo administrativo.
- El ordenamiento de la administración municipal tiene alta incidencia en la transparencia de la gestión municipal.

f. Aplicación de conocimientos de las capacitaciones

El estudio se propuso indagar qué tanto de los conocimientos adquiridos por los participantes en las capacitaciones han sido aplicados para la solución de problemas en su práctica laboral. Al respecto, los y las entrevistadas tienen aproximaciones que proyectan algunas ideas acerca del grado de aprovechamiento y utilidad práctica de los conocimientos adquiridos:

- La Información de presupuesto se ha ido desagregando de manera más específica en los proyectos.
- Se han realizado modificaciones en la aplicación y uso de nomenclatura de códigos de contabilidad.
- Han logrado la actualización del manual de ingresos y egresos, de manera que ahora conocen la ubicación correcta de los gastos.
- En muchos casos han socializado los conocimientos de capacitaciones recibidas.
- Ha capacitado a personal de administración tributaria.
- Se han mejorado los mecanismos de recuperación de mora
- Se ha mejorado la administración municipal.

Entre los entrevistados también fueron identificadas personas que recibieron las capacitaciones y se quedaron con los conocimientos, ni los aplicaron ni los compartieron, lo cual puede ser materia de seguimiento y evaluación para verificar si la inversión realizada y los objetivos propuestos se encuentran en proporción con el grado de aprovechamiento y utilización del conocimiento.

4.3. Nivel de Conocimientos

El estudio consideró pertinente que para establecer la percepción era necesario determinar el nivel de conocimiento acerca de los términos y las funciones de la descentralización y la autonomía municipal. Para ello se consideraron varias categorías de interrogantes abiertas donde el entrevistado pudo expresar elementos que dieron indicaciones acerca del conocimiento de la temática y de los elementos complementarios en el ámbito de la comprensión de ambos conceptos.

Los niveles de conocimiento se refieren al recordatorio de los conocimientos y habilidades de tipo intelectual que en mayor o menor grado han adquirido los ciudadanos involucrados en procesos de participación, incidencia, y desarrollo local, mediante la interacción con procesos de capacitación.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

El proceso buscó que las personas lograran redefinir sus conceptos para cada uno de los sub niveles planteados en el instrumento, mediante conversatorios inducidos por interrogantes abiertas planteadas por un interlocutor externo a las instituciones involucradas en el proceso, lo que permitió tener visiones críticas sobre ideas válidas y congruentes, muchas veces cargadas de frustración por el tímido avance de los procesos de descentralización.

A continuación se presentan los resultados más relevantes de la investigación con respecto a la percepción y los niveles de conocimiento de la ciudadanía sobre el quehacer del proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización; la descentralización propiamente dicha y la autonomía municipal.

a. Percepción acerca del Proyecto

Entre los funcionarios que han participado en las diversas actividades ejecutadas por el proyecto en mancomunidades y municipalidades, así como en el ámbito de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales se destaca una valoración significativa de los esfuerzos que realiza FOPRIDEH para facilitar los esfuerzos en las áreas de descentralización y autonomía municipal.

Al respecto, Fredy Amílcar Cantarero[10] aseveró que "FOPRIDEH está haciendo un buen trabajo en materia de descentralización, bastante exitoso. Ese apoyo le está sirviendo mucho a la mancomunidad. Hay estrategias que se están realizando en los municipios, mediante capacitaciones al personal administrativo, para que estén enterados de los cambios que se le hacen a las leyes del país. En ese orden de cosas aspiramos a que el trabajo se debe continuar, darle el seguimiento necesario y que FOPRIDEH siga por más tiempo en la mancomunidad."

Entre los aportes que según los entrevistados ha realizado el proyecto de FOPRIDEH, destacan

- La capacitación y el empoderamiento que se ha dado al personal administrativo (contadores, jefe de catastro, administración tributaria; sociedad civil. En otros momentos sólo se ha capacitado a empleados municipales pero no se le ha dado la apertura a la sociedad civil representada a través de la Comisión Ciudadana de Transparencia o del Comisionado Municipal.

- El seguimiento a las capacitaciones realizadas hasta que las personas se encuentran listas para ejecutar los procesos por cuenta propia.

- El ahorro de recursos con las personas capacitadas en las áreas administrativa y tributaria, lo mismo que en catastro, a cero costos para los municipios. Este personal es el encargado de elaborar el presupuesto, el plan de arbitrios, del manejo de la contabilidad y de la recuperación de mora tributaria.

[10] Alcalde Municipal de Dolores, Intibucá, miembro de la Mancomunidad de la Cuenca del Río San Juan (MAMCURISJ)

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

- La gestión que FOPRIDEH hace con algunas ONG afiliadas para que puedan tener influencia e integración a las actividades de los municipios.

- Están contribuyendo a que los municipios descubran las debilidades que les afectan y definiendo formas de enmendar los errores que se están cometiendo.

- Están ayudando a que los municipios dispongan de personal capacitado para elaborar propuestas y poder presentarlas ante la cooperación, ONG o ante cualquier instancia que es socia de FOPRIDEH.

- A través de FOPRIDEH se nos está facilitando el camino para llegar a otros cooperantes.

- Se está creando la expectativa de que se puede lograr una descentralización real de las secretarías de Estado y entidades autónomas.

- Los procesos de capacitación nos han permitido tomar conciencia que el gobierno no sólo descentralizar funciones y responsabilidades sino que debe entregar los recursos que se requieren.

b. Preferencia ciudadana entre el centralismo y la descentralización

A fin de entender mejor el conocimiento y las percepciones acerca de la descentralización, se planteó en los conversatorios una pregunta clave para explorar las preferencias de la ciudadanía y de allí en adelante definir las posiciones de los entrevistados con respecto al problema central del estudio.

Al respecto, hubo diversas posiciones y opiniones, predominantemente a favor de la descentralización, pero que permitieron identificar el impacto de las capacitaciones recibidas, el nivel de experiencia y la visión de los entrevistados acerca de esa temática.

Es necesario acotar que la visión de la descentralización todavía presenta posiciones bastante restringidas generalmente a la disponibilidad de los recursos financieros para la ejecución de proyectos de inversión social en el municipio, y esto es razonable especialmente por la dimensión que asumen las necesidades de los municipios que son crecientes.

En proporción inferior se encuentran posiciones y opiniones que van mucho más allá de la mera obra gris de infraestructura y se ubican en la necesidad de ampliación la participación ciudadana, el combate de la corrupción, la administración transparente, el empoderamiento de la ciudadanía y la democratización de la vida de los municipios.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

En las siguientes apreciaciones expresadas por diversos entrevistados se pueden identificar tendencias, posiciones y argumentos sobre las razones por las cuales los ciudadanos prefieren la descentralización:

- Queremos un estado descentralizado. Un aula que venga hacer el FHIS aquí está valorada en 650 mil lempiras. Un aula hecha por la municipalidad cuesta 200 - 250 mil lempiras.

- Los municipios estamos preparados para la descentralización teniendo el apoyo técnico de la mancomunidad. El gobierno ya no puede argumentar que no descentraliza porque las municipalidades no tienen la capacidad técnica para ejecutar. Para eso los municipios se unen, establecen una unidad técnica mancomunada. Estamos preparados.

- El gobierno central se observa como que quiere y no quiere. Dicen que quieren descentralizar y al mismo tiempo no quiere, porque al descentralizar significa también ceder el poder, darle el poder a los gobiernos locales, y eso es lo que políticamente a los gobiernos no les conviene.

- Sería tan fácil para un gobierno poder gobernar el país en forma descentralizada. Igual que un municipio. Teniendo una distribución equilibrada de los recursos.

- El fondo Vial tiene grandes recursos y no hace nada. Todos los recursos para reparación de carreteras deberían descentralizarse. El caso PROHECO, administrado por las comunidades tiene un funcionamiento eficiente.

- Todos queremos que el Estado sea descentralizado, pero no sólo en la asignación de obligaciones a los municipios, sino también de recursos.

c. Conocimiento sobre descentralización

De acuerdo con las opiniones de los entrevistados, la descentralización es un tema de alto significado si su abordaje tiene lugar en el escenario de las cúpulas de funcionarios municipales y representantes de organizaciones no gubernamentales, de sociedad civil y en mancomunidades de municipios, pero a la vez constituye un asunto muy desconocido y de precaria importancia cuando se conversa del mismo con personas de la ciudadanía común, sean profesionales o personas iletradas, el ciudadano de a pie; el cajero de un banco, el conductor de un transporte de pasajeros, el que tienen un puesto en el mercado, o los empleados intermedios de una municipalidad.

La ciudadanía común en el contexto de la crisis general que se vive en el país, está más enfocada en cómo llevar a la mesa el sustento diario para su familia, o cómo vencer la crítica situación que afecta la economía familiar, aún cuando el fin último de la descentralización sea

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

descrito en el interés de contribuir a mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Existe la percepción que el tema ha sido tratado en círculos bastante restringidos, generalmente a nivel de funcionarios que toman decisiones, pero no en los cargos intermedios y operativos de las instituciones. Se percibe que no ha sido creada la necesidad sobre la importancia del consumo de este tema y por esa razón todavía aparece como término desconocido, un concepto sin mayor interés y una estrategia poco apoyada por la ciudadanía, precisamente porque no es de su dominio.

En algunas mancomunidades de municipios el tema es entendido conceptualmente por los funcionarios, se define bien su significado y existe muy buen ambiente para la discusión y el análisis de sus argumentos, pero no concurren evidencias de posicionamientos formales expresados en propuestas, de cómo y bajo qué condiciones se puede hacer avanzar el proceso de descentralización, en el entendido que las mancomunidades son la avanzada intelectual con visión de asesores para diseñar escenarios que faciliten la viabilidad de estos procesos.

Por ahora se percibe el mismo nivel de reproche y desafecto por las medidas autoritarias del gobierno al retrasar la entrega de las transferencias, o cuando se les impone a los municipios el cumplimiento de nuevas responsabilidades o competencias que no siempre van acompañadas de los recursos presupuestarios requeridos.

En el momento actual, la descentralización tiene un fuerte énfasis en la asignación de la transferencia del gobierno central hacia las municipalidades, ese es el principal argumento de la estrategia de acción, principalmente en los municipios que han sido estigmatizados dentro de la categoría C, que dependen fundamentalmente del aporte de los fondos que les asigna el gobierno central, debido a la débil recaudación fiscal generada por la falta de ordenamiento de su territorio y la adecuación de su sistema administrativo.

A nivel de país es ostensible que la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), aunque hace figurar en su agenda pública prioritaria el impulso de la descentralización, no es menos cierto que su accionar fundamental se encuentra enfocado en exigir al gobierno central el pago de la transferencia a los municipios que, evidentemente, es un asunto de sobrevivencia para la mayoría de municipalidades del país.

d. Sobre el Programa de radio

Los entrevistados en las mancomunidades hicieron referencia a la existencia de un programa de radio con periodicidad semanal, pero no disponen de datos acerca de la cobertura de las emisoras por donde se trasmiten, mucho menos de la sintonía ni del impacto de sus mensajes.

Sospechan que entre cada programa transcurre mucho tiempo y aunque sus contenidos puedan ser interesantes, los oyentes pierden el interés, tomando en cuenta que la radio es un

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

medio que se capta sólo por el sentido del oído y ocasiona menor tiempo de retención de los contenidos.

También han dicho que no es un espacio que muestra la participación de las personas y tampoco saben cuánta población les escucha.

"Aunque siempre se tomó en cuenta una emisora con amplia cobertura en los municipios de las mancomunidades, el tema del programa no es tan llamativo: impulsando la descentralización y en cierta medida las personas no le ponen mucho cuidado. No podemos asegurar que nos escuchan pero sí que el programa se hace y en la medida de lograr el objetivo del proyecto."[11]

Precisando un poco más manifestaron que "siendo realistas no es tema de interés para la población. Se tienen varios años de hablar de descentralización y no hemos avanzado nada en la aprobación de la Ley de descentralización. Más que interés hay desmotivación."

El programa de radio en la experiencia de la MAMVASEN va dirigido a difundir los procesos, a promover la participación de la sociedad civil; se aborda el tema de la descentralización en su concepto; en sus procesos, y en temas que están incidiendo en cada uno de los municipios, como políticas, proyectos en ejecución y un mensaje permanente expuesto de diferentes maneras, que la descentralización puede ser efectiva en la medida que la ciudadanía se involucre.

Es evidente que el programa, a través de sus realizadores y conductores hace una buena labor, pero en comunicación existe un principio universal que los mensajes deben sustentarse en la realidad objetiva, deben basarse en hechos reales acerca de lo que está pasando y que esa realidad sea beneficiosa para la población objetivo. Si la descentralización no es una realidad objetiva porque no está sucediendo y tampoco es entendida por la gente, el impacto del programa será invariablemente reducido.

Si la descentralización no es todavía una realidad, poco puede ser el interés de la ciudadanía en involucrarse en una figura inexistente. En ese sentido es necesario revisar la estrategia de comunicación, que más podría centrarse en contribuir a divulgar las leyes que el proyecto promueve, pero mediante el diseño de una estrategia de mensajes que pueden ser más constantes y persistentes y no necesariamente con programas radiales de periodicidad tan alejada entre cada entrega.

e. Sobre la Socialización de leyes

Los entrevistados también se han referido a los procesos de socialización de leyes impulsadas por FOPRIDEH[12] para facilitar el marco regulatorio de la descentralización. Al respecto han

[11] Entrevista colectiva con UTI de la Mancomunidad MAMVASEN, donde participó la persona responsable del programa de radio.

[12] Ley de la Carrera Administrativa Municipal (CAM) conocida como ley CAM; la Ley del Municipio que sustituiría a la Ley de Municipalidades vigente; Ley de Descentralización.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

señalado que aunque han tenido participación en mesas de análisis y reconocen que la Ley muestra avances significativos con relación a la Ley de Municipalidades vigente; sienten que ellos contribuyeron a darle validez a la propuesta, aunque les hubiera gustado participar desde el comienzo en su construcción.

"Somos parte de las leyes pero después de elaborarlas. La socialización sin participación en la formulación no tiene mucho sentido porque no se forma parte de ese esfuerzo. Nosotros no hemos sido parte de la formulación de la Ley de Municipios. Una cuestión es socializar lo que otros han construido. Hay que socializar lo que todos hemos construido. Al municipio llegan a socializar todo tipo de leyes pero son leyes ya construidas donde la base no ha tenido participación. ¿Cómo llegar a una comprensión total, a un empoderamiento total de algo en lo que no se ha participado, de lo que uno no es creador? Es una metodología errónea de trabajo y aunque venga un abogado y pregunte qué creen ustedes que es conveniente insertar, nosotros no estamos seguros de que lo van a incluir."[13]

Por otra parte destacan como elemento innovador y positivo del Proyecto de Ley del Municipio, el hecho que se establezca la elección en fecha separada de las corporaciones municipales con relación a las elecciones para presidente y diputados y que para entonces aparezcan los nombres y la fotografía de los regidores que aspiran a integrar el cuerpo legislativo municipal.

También dan el beneplácito a la propuesta de ampliar el mandato del alcalde para siete años en vez de cuatro, lo cual califican como una buena iniciativa porque en cuatro años, como actualmente, no se logra un proyecto de municipio.

No obstante, rechazan la idea de reducir el número de regidores y la eliminación del cargo de vice alcalde. Estiman que los regidores, adecuadamente seleccionados le dan representatividad a los distintos sectores de la sociedad, se conforman equipos de trabajo más eficientes, productivos y con mejores ideas para el desarrollo del municipio. La descentralización tendrá mayor exigencia de equipos de trabajo para las diversas funciones que el cambio de modelo de administración requiere.

Con respecto al cargo de vice alcalde, refieren que en los municipios donde se trabaja en equipo con un liderazgo transparente es un apoyo para el alcalde. Sin embargo, admiten que existen municipios donde el alcalde no permite que el vice alcalde lo acompañe porque le puede robar la silla.

f. Percepciones sobre el significado de la descentralización

En resumen el uso del término y del concepto de la descentralización se circunscribe fundamentalmente a los sectores políticos que se encuentran al frente de la dirección de los gobiernos locales y del académico que se encuentra en la dirección técnica de

[13] Reflexiones de la entrevista colectiva con Corporación Municipal, Comisión Ciudadana de Transparencia de san Marcos, Ocotepeque; Mancomunidad MAMVASEN.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

mancomunidades, organizaciones de sociedad civil y organizaciones privadas de desarrollo, que han pasado por experiencias educativas o de capacitación prolongadas o se han visto insertos en luchas políticas relacionadas con el tema; y es casi inexistente entre los ciudadanos y de los grupos más alejados de los centros de discusión y difusión de estas iniciativas.

Acotando las percepciones en el ámbito de los miembros de corporaciones municipales se considera que "la descentralización incluye no solamente delegar funciones sino también descentralizar los recursos para que se manejen a través del ámbito local, y añaden que Incluye la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, es decir, ¿Qué es lo que la gente quiere que se haga en función de sus necesidades prioritarias en las comunidades y aldeas? ¿Hacia dónde se deben focalizar los recursos? tomando en cuenta que la participación ciudadana le hace al estado ahorrarse muchos recursos y desarrollar los proyectos de manera más efectiva."[14]

A juicio de los miembros de la Corporación Municipal de Sinuapa[15], uno de los gobiernos locales con mayor experiencia en ejercicio de la descentralización con participación ciudadana en Honduras "si el Estado no tiene capacidad de hacer todo en las distintas áreas geográficas del país, lo más conveniente es que le asigne los recursos a los gobiernos municipales. El municipio hace más efectiva la inversión, la hace con más transparencia y se enfoca en el desarrollo real de los municipios. La descentralización real se hace con recursos y no sólo con papeles."

El Alcalde Herbert Santos, de San Marcos, Ocotepeque, está convencido que "Los procesos de descentralización tienen que ser participativos; donde todos tenemos que participar en la creación de las políticas regulatorias. Todos debemos decidir cómo queremos vivir. En ese sentido es muy importante aportar nuestras ideas, nuestros criterios, nuestras opiniones para que se dé una verdadera descentralización. Si no es así, lo que le estarán trasladando al municipio son más responsabilidades. Se requiere de una descentralización acompañada de recursos financieros."

En su visión acerca de la efectividad de este proceso reiteran que "la descentralización pasa por delegar funciones y delegar recursos y, a la vez en el municipio, que no sea la corporación ni el alcalde el que ejecute obras, sino que se conecten con los consejos de desarrollo locales para que sean ellos los que ejecuten, para que sea efectiva la inversión. Si la obra la hace la comunidad, la comunidad aporta recursos, participación e inteligencia."

En el mismo sentido, precisando un poco más, la Unidad Técnica Intermunicipal de la mancomunidad AMVAS considera que la descentralización es la transferencia de obligaciones y derechos, pero también se trata de ceder competencias y recursos. Además establecen que la descentralización no es sólo del gobierno hacia el municipio, sino del municipio hacia las

[14] Entrevista colectiva con Corporación y Comisionado Municipal, municipalidad de Santa Fe Ocotepeque, Mancomunidad AMVAS.

[15] Entrevista colectiva con miembros de la Corporación Municipal de Sinuapa, Ocotepeque, de la Mancomunidad AMVAS.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

comunidades, para ser coherentes con lo que ahora exigen las municipalidades del gobierno central

La descentralización, como la perciben los funcionarios municipales tiene que ser una cadena donde intervengan varios eslabones como actores fundamentales. También implica una remodelación de la estructura del gobierno, que tome en cuenta la funcionalidad del régimen departamental (el tronco del gobierno), restaurando las funciones y capacidad de toma de decisiones a la figura del gobernador departamental, librándolos de los funcionarios (comisionados departamentales) intermedios creados en el marco del plan nación, que han generado más burocracia y han relegado el accionar de los gobernadores.

En efecto, se ha señalado que el gobierno en la actualidad es una figura imperfecta; tiene cabeza (nivel central) y tiene extremidades (gobiernos locales) pero carece de tronco porque carece de un régimen departamental capaz de representar y servir de puente entre el gobierno central y los municipios. Se refieren a la figura de los gobernadores departamentales, no como las figuras tradicionales, sino como la representación ilustrada y capaz de orientar las políticas públicas que contribuyan a la descentralización y la autonomía de los municipios. Eso implica la creación de una legislación del régimen departamental que le asegure funciones y liderazgo a la figura del gobernador, como representante del Poder Ejecutivo en cada departamento.

Igual se destaca como actor importante a las mancomunidades de municipios en tanto su concepción original como el soporte técnico de las municipalidades para orientar de manera eficiente la descentralización.

Un elemento a destacar es el hecho que en las mancomunidades, municipios y organizaciones de sociedad civil se está pensando en la descentralización no sólo como el proceso de transferencia de competencias del gobierno central hacia el municipio, sino de de los gobiernos locales hacia las comunidades, como forma de hacer efectiva la participación democrática y equitativa de la sociedad en el acceso al desarrollo, permitiendo que los recursos, especialmente técnicos y financieros lleguen directamente a donde deben llegar: a las comunidades.

g. Valoración de los procesos de descentralización

“Hemos estado luchando por la descentralización del Estado y del Municipio porque eso ayuda a que la gente se empodere de la ejecución de proyectos y de la situación financiera, para que la ciudadanía tenga conocimiento de la forma cómo se invierten los recursos del municipio en cada comunidad” ha expresado con mucha convicción el alcalde José Abelardo Díaz de Erandique, Lempira.[16]

Según su experiencia, que es igualmente la opinión compartida por la mayoría de alcaldes y miembros de las mancomunidades “cuando los proyectos son ejecutados municipalmente o

[16] Municipio perteneciente a la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río San Juan (MAMCURISJ).

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

comunalmente, el rendimiento del recurso económico es mayor que cuando se ejecuta por el gobierno central, indicando un ejemplo: Usted va a ver que una escuela, por muy alejada que se encuentre la comunidad, si se construye a través de la alcaldía cuesta 300 mil lempiras, pero si es ejecutada por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) o por cualquier otra dependencia del gobierno central, sale costando entre 600 y 800 mil lempiras."

En la diversidad de ejemplos, el alcalde señaló que "una carretera que la municipalidad repara con 100 mil lempiras, el fondo vial requiere para ejecutar la misma obra 500 mil lempiras.[17] Esa es la diferencia y es allí donde la gente se empodera de la necesidad de la descentralización y agrega que la lucha es porque se descentralicen los recursos para poder hacer más efectiva la ejecución de los proyectos, porque de esa manera la gente los estima mucho más."

h. Percepción sobre los beneficia de la descentralización

Todos los entrevistados coinciden en afirmar que la descentralización beneficia es a la población, porque abriría la posibilidad real de que sea la ciudadanía la que priorice y decida y se eviten las imposiciones desde el gobierno central, ámbito en el que no conocen las necesidades de las comunidades y recurren a la imaginación. También consideran que además [18]de beneficiar a la población, la descentralización permite optimizar los recursos, debido a que el gobierno central gasta mucho en los proyectos.[19]

No obstante consideran necesario "diferenciar entre lo que es beneficio a la ciudadanía y lo que es regalía. Lo que lleva desarrollo a un sector poblacional, de acuerdo con la opinión de los entrevistados es que haya centros de salud, escuelas, medicinas y seguridad. En vez de estar haciéndoles regalías a las personas se deben promover unidades productivas con capacitación. La descentralización tiene que llevar consigo el propósito de la realización plena de l persona humana."

También hay quienes sostienen que la descentralización beneficia a las municipalidades al permitirles estar más cerca de la población, socializando, consultando y resolviendo problemas sin intromisiones de las instituciones en los asuntos del municipio.

Por otro lado, aseguran que la descentralización evitaría **l**a pérdida de tiempo que ocasiona estar atendiendo a tantos funcionarios de las instituciones del gobierno central que llegan todos los días a las municipalidades, cada uno por su lado.

i. Percepción sobre los riesgos de la descentralización

[17] Esta afirmación es indicativa que los municipios de Honduras, especialmente los más postergados están perdiendo oportunidades por la excesiva centralización de los recursos del gobierno.
[18] Marco Antonio Fuentes, Alcalde Municipal de Sinuapa, Ocotepeque, Mancomunidad AMVAS.
[19] En la experiencia municipal con los recursos que el FHIS utiliza para hacer un proyecto la municipalidad hace dos obras similares o mejores y todavía sobran recursos, debido a la participación ciudadana, según afirmaciones de alcaldes y miembros de las corporaciones municipales y de las mancomunidades.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

La descentralización, pese a que es altamente esperanzadora para los municipios, no está exenta de riesgos. Los entrevistados identifican que significaría una mayor carga de trabajo para los municipios, la cual hay que saber distribuir. Pero los temores más caracterizados se anidan en que el gobierno central se desentienda de sus obligaciones con los municipios; que no descentralicen algunos servicios como la energía eléctrica y fondo vial; que se asignen nuevas responsabilidades al municipio y no desembolsen los recursos; que el cambio de modelo de administración pudiera estimular la reproducción de procesos centralistas en los municipios si los alcaldes no tienen la visión ni la cultura política para entender los retos de la necesidad de descentralizar. También advierten de la posibilidad que ocurran procesos de administración corrupta de los recursos del presupuesto local, mediante el desvío de los fondos a otras finalidades.

Además se ha mencionado la posibilidad de que algunos alcaldes con mentalidad de caudillos pudieran calcar la mala práctica de incentivar el clientelismo político y llenar de personal innecesario las planillas de empleados municipales sacrificando el presupuesto para la inversión social.

La descentralización es un proceso de avances y retrocesos, cada cuatro años se detiene mucho el avance logrado, con los cambios de gobierno. Esta es una verdad y un riesgo identificado por la Unidad Técnica Intermunicipal de la MAMVASEN.

j. Percepción sobre las ventajas de la descentralización

Los entrevistados tienen el convencimiento que la descentralización sería altamente beneficiosa para los municipios. Entre otras bondades identificadas sobresalen las siguientes:

- Permitiría el crecimiento económico del municipio mediante la gestión autónoma de todos sus recursos.
- Contribuiría a la mejora significativa de los servicios de salud y educación.
- Mejoraría el ejercicio de la soberanía económica y la toma de decisiones en el territorio del municipio.
- Mayor vigilancia ciudadana y comunitaria a las inversiones municipales.
- Manejo transparente de los recursos.
- Libertad de contratación y selección del recurso humano local.
- La población está más pendiente de que se hagan bien las cosas.
- Los patronatos ayudan a administrar recursos en la ejecución de los proyectos.
- Mayor capacidad en la toma de decisiones para mejorar las dependencias, empresas y servicios municipales.
- Desarrollo de capacidades locales en la administración del municipio.
- Disminución de la corrupción.
- Ahorro y uso eficiente de los recursos del presupuesto.
- Mayor eficiencia en las inversiones municipales.
- Generación de impactos sustentables en la lucha contra la pobreza.
- Incremento de la participación ciudadana y de la auditoria social.
- Mayor confianza y credibilidad de los cooperantes para invertir sus recursos.

k. Debilidades y fortalezas de la descentralización

DEBILIDADES	FORTALEZAS
Un frágil modelo organizacional caracterizado por la falta de definición de funciones de puestos y perfiles de los cargos en las municipalidades	El recurso humano capacitado de las unidades técnicas municipales, especialmente en administración financiera y tributaria y catastro.
Inadecuado aprovechamiento de las competencias y capacidades profesionales de los funcionarios.	La organización comunitaria expresada en juntas locales y patronatos de desarrollo comunitario.
Ineficiencia y débil compromiso ciudadano de munchos empleados municipales.	La diversidad de recursos naturales existentes en cada municipio como: suelo, agua, bosque, minas, fauna, sitios turísticos, entre otros.
Carencia de instrumentos de gestión municipal como diagnósticos, sistemas de información, planes de desarrollo y mecanismos de evaluación y seguimiento.	La presencia de organizaciones de desarrollo y cooperantes que disponen de recursos para la inversión social y el desarrollo económico local.
La ambigüedad del marco legal actual que trata a los municipios de manera autoritaria y como personas menores de edad.	Las expectativas de disponer de un marco regulatorio facilitador que permita avanzar en los procesos de descentralización administrativa y política.
La falta de voluntad política del gobierno central y sus instituciones para ceder el poder y el dinero a los municipios	El apoyo ciudadano a las iniciativas que ampliarían los niveles de participación.
Bajo nivel educativo de algunos funcionarios municipales.	

l. Sobre el papel de las mancomunidades

Las mancomunidades juegan un rol trascendental en el establecimiento de bases sólidas para la viabilidad de la descentralización y la autonomía municipal, en tanto instancias de relación colectiva entre el gobierno central, los cooperantes y las municipalidades afiliadas.

En el mejor sentido de sus propósitos asumen funciones de representación de un territorio para la gestión de recursos de cooperación al desarrollo; disponen de capacidades técnicas prioritarias para la facilitación de asistencia técnica a las municipalidades; contribuyen a la multiplicación de conocimientos y buenas prácticas de gestión municipal; son una fuente confiable de asignación de recursos para la ejecución de proyectos.

Las mancomunidades constituyen el mecanismo idóneo para fortalecer las capacidades locales de las municipalidades para enfrentar los retos de la descentralización y hacer efectivo el ejercicio de la autonomía. Todas las debilidades que pudieran generar temores en los gobiernos

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

locales pueden convertirse en fortalezas si se aprovecha la asistencia técnica de las mancomunidades.

"Las Unidades Técnicas Intermunicipales (UTI) juegan un papel importantísimo para lograr que las municipalidades puedan echar a andar este proceso porque no todas las municipalidades tenemos las mismas capacidades técnicas. Es fundamental que entren las mancomunidades para que las municipalidades puedan tener éxito en el ejercicio de la descentralización y la autonomía. Hay Unidades Técnicas Municipales (UTM) que todavía no han sido capacitadas y no están preparadas para asumir los nuevos retos. Las mancomunidades deben jugar un papel muy importante en el fortalecimiento de capacidades locales."[20]

La UTI es el brazo técnico de las municipalidades para manejar de manera eficiente la descentralización. Aún sin descentralización la mancomunidad apoya en diversidad de temas a las alcaldías, con especialistas de su unidad técnica. La descentralización debe irse dando de manera gradual y metódica, al ritmo de los progresos que vayan observando los equipos técnicos municipales.

Lo más importante es que las mancomunidades no pierdan la visión y el objetivo con el que fueron creadas. Si las mancomunidades están consolidadas la descentralización será exitosa. El personal de la mancomunidad es más estable que el de las municipalidades, porque en Honduras lamentablemente cada cuatro años las municipalidades se quedan sin memoria histórica, se pierde el conocimiento avanzado y comenzar de nuevo los aprendizajes.

m. Sobre los actores de sociedad civil por la descentralización

Los entrevistados, especialmente miembros de corporaciones municipales; funcionarios y técnicos de las mancomunidades; organizaciones de sociedad civil y organizaciones No Gubernamentales, identifican a entidades que mayor voluntad y efectividad han evidenciado en la lucha por la descentralización municipal con aportes importantes, entre las que destacan las siguientes:

ACTORES	APORTES
Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH)	• Ejecución de acciones de incidencia orientadas a crear condiciones para la construcción de un marco legal favorable para el avance de la descentralización y la autonomía municipal. • Elaboración de los proyectos de Ley de Descentralización y Ley del Municipio que eventualmente sustituirá a la Ley de Municipalidades vigente. • Socialización amplia de proyectos de nueva legislación municipal en distintas regiones del país con

[20] José Abelardo Díaz, Alcalde Municipal de Erandique, departamento de Lempira, Mancomunidad MAMCURISJ.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

	organizaciones de sociedad civil, funcionarios municipales y de las mancomunidades. • Incidencia política ante el Congreso Nacional para la aprobación de la Ley del Municipio y la Ley de Descentralización. • Las organizaciones no gubernamentales afiliadas a FOPRIDEH dan su aporte a los municipios y mancomunidades en asistencia técnica para la gestión y ejecución de proyectos. • Funcionarios de FOPRIDEH han estado socializando la Ley de la carrera Administrativa Municipal. • Desarrollo de capacidades entre el personal de la administración financiera- tributaria y de catastro de las municipalidades. • Ejecución del Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización.
Espacio Regional de Occidente (EROC)[21]	• Gestionando proyectos y financiamiento con diversos cooperantes. • Haciendo incidencia para la descentralización de los fondos de entidades públicas como el Fondo Vial. • Realizando auditorías sociales a proyectos que ejecuta el gobierno central y las municipalidades. • Ejecutando proyectos descentralizados con las municipalidades afiliadas al Espacio, utilizando fondos de diversos cooperantes. • Apoyando las iniciativas de descentralización impulsadas por otras organizaciones de sociedad civil. • Sistematizando experiencias[22] de descentralización con municipios de la región de Occidente.
ASONOG	• Apoyo a las comisiones municipales de transparencia • Impulsando procesos de auditoría social.
Foro Nacional de Convergencia (FONAC)	• Aunque el FONAC es un espacio de participación de la sociedad civil, los entrevistados consideran que a sus empleados se les paga con fondos del gobierno y que por esa razón responden a los intereses del gobierno. Consideran al FONAC un organismo fracasado.

[21] El EROC es una instancia de sociedad civil conformada por municipalidades y organizaciones de sociedad civil
[22] Se destaca la sistematización de la experiencia del Programa de Apoyo Presupuestario Directo para la Región de Occidente.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

n. Percepción sobre Autonomía Municipal

En el tema de la autonomía municipal las opiniones de los entrevistados se proyectaron desde la necesidad de resolver los problemas de falta de aplicación de la ley, hasta el planteamiento de hacer efectivo el ejercicio de soberanía en el territorio del término municipal y el respeto a la institucionalidad del municipio.

Hay que decirlo, el concepto de autonomía municipal es el que mejor entienden los entrevistados, especialmente en su definición conceptual, a partir de sus raíces etimológicas y desde las experiencias vividas en los procesos de gestión del desarrollo.

La mayoría de entrevistados entienden este término en el sentido que el municipio sea capaz de auto sostenerse, de gobernarse por sí mismo, de tomar sus propias decisiones y que no tengan que depender del gobierno central para decidir lo que más le conviene a su población.

Desde su propia percepción sostienen que la autonomía es la capacidad que tiene la municipalidad para tomar decisiones, colocar los recursos, hacer regulaciones, dirigir y consolidarse en su territorio como gestora y ejecutora de programas y proyectos, asignando los recursos que estime necesario, tomando decisiones en su propio territorio.

En la Unidad Técnica Inter Municipal (UTI) de la MAMVASEN perciben la autonomía como la capacidad instalada en personal humano, logística y financiera de la municipalidad para solventar los problemas y demandas de la población; Capacidad en la toma de decisiones con independencia, aunque reconocen que es un término muy desconocido.

Los miembros de la Corporación Municipal de San Marcos, Ocotepeque entienden la autonomía como la “capacidad de los municipios para la toma de decisiones independientes de los dictados del gobierno central. Que se terminen las imposiciones, que no sigan desestimando las prioridades de las comunidades, que las autoridades locales con la ciudadanía tengan la libertad de determinar lo que quieren para el municipio.”

También manifiestan el convencimiento de que la base material de la autonomía se sustenta en una economía municipal sólida y en una cultura ciudadana, donde todos los habitantes entiendan que deben cumplir deberes para adquirir derechos, especialmente con el pago de sus tributos como condición fundamental para recibir los beneficios del desarrollo.

También estiman indispensable disponer de la libertad y la capacidad para decidir cómo orientar el presupuesto municipal hacia lo que realmente representa las prioridades de la población, a través de mecanismos de consulta directa y participativa como los cabildos abiertos. La autonomía en la actualidad se ve limitada con el alto grado de centralización del Estado.

Consideran que para llegar al ejercicio de la autonomía es fundamental fortalecer las capacidades económicas y técnicas del municipio; disponer de un marco legal que sea

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

respetado por todo el aparato político administrativo del gobierno central; que se compartan equitativamente los ingresos generados en función del aporte al presupuesto; que el municipio pueda generar sus propias leyes y orientar su propio desarrollo sin la dependencia actual para hacer uso de sus recursos. Además reclaman que la Ley le conceda autonomía legislativa a las corporaciones municipales para definir sus propias políticas en beneficio del municipio, mucho más allá de las funciones que la Ley de Municipalidades le concede.[23]

La mayoría de alcaldes entrevistados sostienen que "hasta que seamos realmente autónomos podemos sacar adelante a los municipios. La verdadera autonomía es cuando se le da la potestad al municipio de manejar sus propios recursos. En la actualidad consideran que la autonomía está a medias, siempre hay que estar consultando para tomar decisiones en asuntos forestales, hasta para otorgar un permiso de madera a una persona humilde. A los municipios se les sigue tratando como a hijos de dominio, como menores de edad. La autonomía tiene que ser más amplia. En pocas palabras, apuntan, no tendremos autonomía si no hay descentralización."[24]

En otras opiniones que van configurando una tendencia de la percepción que los ciudadanos tienen acerca de la autonomía, los alcaldes entrevistados consideran necesario "hacer respetar el territorio dentro de los límites del municipio. Cualquier intervención, por buena que sea, primero debe llegar a la municipalidad para establecer cuál es el grado de cooperación que se va a obtener. A veces encontramos comunidades accesibles donde hay hasta cinco cooperantes haciendo lo mismo, y comunidades que no tienen tan siquiera un cooperante, sólo porque no tiene las condiciones mínimas, cuando esas deberían ser las comunidades objetivo de la cooperación."

Expresan que para ejercitar la autonomía municipal "es necesario llamar a todos los cooperantes, darles la bienvenida, agradecerles, pero al mismo tiempo hacerles saber que el municipio tiene estrategias de trabajo diseñadas y si desean asumir el reto que el municipio tiene, pues que se integren al trabajo en función de las políticas definidas por el municipio y las prioridades de su población."

En algunas municipalidades se está pensando que una de las maneras de volver aplicable la autonomía como entendida en la Ley de Municipalidades, es volviendo más beligerantes a las corporaciones municipales para que le den sentido práctico a los postulados de la autonomía municipal creando un cuerpo de normas que regulen aspectos fundamentales como las decisiones sobre el ordenamiento del territorio, licencias ambientales, permisos de explotación

[23] En la actualidad No hay autonomía legal, ni financiera para los municipios y hay una dependencia de las leyes generales del país que detienen el desarrollo de los municipios. Tienen al municipio como un hijo de dominio. El municipio depende de un catastro nacional para poder hacer un plan de uso de suelos; de un dictamen de una institución del gobierno central para autorizar el corte de un árbol. En emergencias la municipalidad no puede actuar en su territorio para auxiliar a sus ciudadanos si no está la COPECO. Tiene que supeditarse a un dictamen de COPECO. Si hacen un gasto que no haya sido autorizado por COPECO y el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) incurren en falta los alcaldes y la Corporación Municipal.

[24] Entrevistas colectivas con corporaciones municipales y mancomunidades de municipios.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

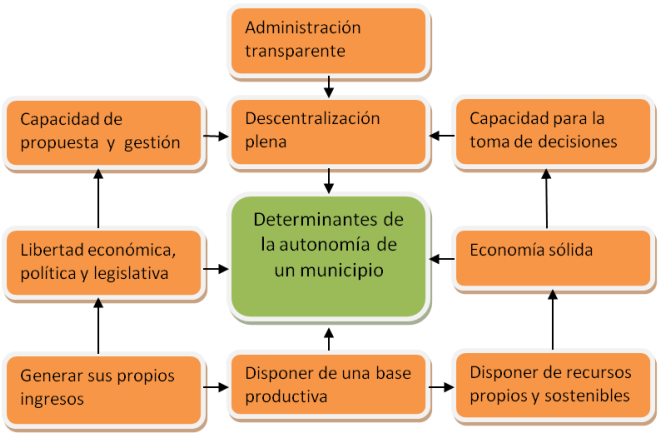
de recursos naturales (aguas, suelo, bosques, minas), manejo de la seguridad municipal, la educación, la salud, creación de sus propios órganos contralores y los mecanismos de inversión social; hasta hablan de establecer una constitución administrativa del territorio.

Los entrevistados son del criterio que los municipios deben crear sus propios mecanismos e instrumentos de gestión del desarrollo tales como diagnósticos, planes de desarrollo municipal con visión de largo plazo, carpetas de proyectos; metodologías de gestión; y mecanismos de evaluación y seguimiento, respaldados con sistemas de información que permitan tomar decisiones y observar la evolución de los indicadores de desarrollo y los alcances de la inversión social en cada municipio. Las mancomunidades, a juicio de los entrevistados, pueden jugar un papel fundamental en el apoyo técnico y metodológico a estos procesos.

En definitiva concluyen que la autonomía exige conocimiento, participación y una base económica para inversiones.

m. Elementos que determinan la autonomía de un municipio

En los diversos momentos de reflexión sobre el tema de la autonomía municipal surgió la mención de elementos que se convierten en factores determinantes de la autonomía de un municipio y que deben ser considerados en los niveles central y local para lograr efectividad en los procesos que se impulsen. Estos elementos que ahora forman parte del aporte de los diversos estratos consultados sólo constituyen insumos valiosos para incentivar discusiones futuras sobre esta temática que cada vez absorbe mayor interés en la agenda pública del país.



ñ. Acerca de lo que se necesita para avanzar en la descentralización

El aporte de los participantes en la investigación señala que para adelantar la descentralización no basta con la emisión de la ley sino con su correcta aplicación con evidencias de voluntad política.

Además consideran fundamental disponer de un itinerario de descentralización y autonomía, una ruta a seguir, donde se vaya marcando el cumplimiento de pasos metodológicos, debido a que muchas veces se tiene la visión de hacia dónde llegar, pero tiene que explicitarse el cómo lograrlo.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

También se reclama una mayor capacidad de incidencia de las corporaciones municipales y de la Asociación de Municipios de Honduras; de las mancomunidades y de las organizaciones de sociedad civil para que el gobierno central asuma con seriedad y voluntad política la decisión de avanzar en la descentralización y garantizar el ejercicio de autonomía en los municipios.

4.4. Nivel de Comprensión

a. Relaciones entre descentralización y autonomía municipal

Los entrevistados de los diversos estratos perciben que no puede haber autonomía sin descentralización y tampoco puede funcionar la descentralización sin hacer efectiva la autonomía, al tiempo que consideran que en el territorio del municipio quien debe decidir es la Corporación Municipal juntamente con la población. En ese sentido la descentralización y la autonomía son dos procesos interdependientes de acción complementaria que se necesitan mutuamente para impulsar la dinámica del desarrollo de los municipios.

La descentralización se percibe más como la delegación de funciones y el acceso a recursos, pero sostienen que al generar recursos se fortalece la toma de decisiones del municipio. Si hay suficientes recursos, el municipio tiene capacidad de tomar sus propias decisiones. En esa cadena de relaciones estiman que si hay capacidad económica es menor la dependencia del Estado y esa condición va fortaleciendo la autonomía del municipio.

Asimismo consideran que La base material de la autonomía es la disponibilidad de recursos económicos; que el patrimonio del municipio se fortalece con inversión, producción, y coadyuvando a identificar y fortalecer sistemas de comercialización de los productos, fortaleciendo la identidad de los municipios y consumiendo lo que se produce localmente.

La apreciación ciudadana estima que actualmente se tiene una autonomía a medias y para decisiones de poco impacto que en vez de incentivar desestimula las iniciativas y la creatividad de los municipios y de su ciudadanía en su interés de participar en los procesos de desarrollo.

La descentralización con autonomía es un factor fundamental para incrementar la conciencia y la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones al momento de poner en funcionamiento los mecanismos e instrumentos de la gestión municipal como los diagnósticos, los planes, los informes, como condición fundamental para identificar y gestionar oportunidades y proyectos con amplia participación de la población.

En las conversaciones con las corporaciones municipales se han vertido diversos criterios que dejan muy visibles los desequilibrios y la precariedad en las relaciones entre descentralización y autonomía, expresadas en los cuestionamientos al comportamiento del gobierno central: “La mayoría de las 298 municipalidades son pobres y al no darles los recursos significa tenerlos paralizados en sus procesos de desarrollo. La falta de autonomía limita la descentralización y el

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

desarrollo de los municipios a los que se les condena a ser dependientes de manera indefinida."[25]

"La descentralización tiene que ir ligada a la toma de decisiones autónomas. De nada sirve que se autorice la descentralización, si no se respeta la autonomía y se trate a los municipios como a hijos de dominio por parte del gobierno, diciéndoles lo que deben hacer con los recursos que se descentralicen."[26]

En lo concerniente a la parte laboral orientada a la empleabilidad, sostienen que "no es lo mismo que nos den los recursos para generar empleo a nivel local, a que nos manden las cuadrillas y los ingenieros de otros lados para las obras de infraestructura, y en los municipios nos crucemos de brazos, a ver trabajar a los que mandan de fuera. Esto no trae desarrollo, por el contrario, profundiza la dependencia. Teniendo fondos (dinero) y teniendo claras las responsabilidades estaremos construyendo autonomía" aseguran.

Una preocupación que intranquiliza a los municipios es que aún no les queda bien claro cómo piensa el Estado preparar a los municipios para el proceso de descentralización. Este elemento que tiene que ver con aspectos metodológicos aún no lo visualizan. Los funcionarios municipales quieren ver cuáles serán los criterios, indicadores y evidencias de resultados para certificar que el municipio está listo para ser descentralizado. Consideran que en esa materia está faltando una política de Estado donde se indique el itinerario para la certificación de municipios listos para la descentralización.

La participación comunitaria es también un factor de especial importancia en la identificación y priorización de necesidades sociales y económicas, así como para facilitar los aportes de contraparte para la ejecución de proyectos.

b. Sobre lo que se necesita para ejercitar la autonomía y la descentralización

Ante la negativa de hacer efectivas la descentralización y la autonomía, el gobierno central y sus funcionarios han recurrido al argumento que los gobiernos municipales no se encuentran preparados para asumir esos nuevos retos en la administración de sus territorios. Pero en el sentido inverso los funcionarios de los municipios y de las mancomunidades se preguntan quién preparó a los representantes del gobierno para mantener municipios dependientes y pobres.

Existe plena conciencia que el proceso de descentralización y de autonomía, para los municipios es una búsqueda, una construcción que deberá perfeccionarse en la práctica, pero que es fundamental que se manifieste la voluntad política del gobierno central y de las municipalidades.

[25] Corporación Municipal del municipio de Santa Fe, Ocotepeque, Mancomunidad AMVAS.
[26] Herbert Santos, Alcalde Municipal de San Marcos, Ocotepeque; Mancomunidad MAMVASEN.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

La voluntad del gobierno central debe evidenciarse mediante la definición de un marco legal coherente y la firme disposición de su cumplimiento y aplicación y estar anuentes a ceder las competencias y el aporte financiero a los municipios en función de su contribución al presupuesto nacional. Además se estima que para que el gobierno cumpla sus compromisos con los municipios debe emprender una lucha frontal contra la corrupción en todos los niveles de la administración pública, y se apueste a ponerle punto final a la mediocridad gubernamental y recuperar el respeto a la legalidad.

Las municipalidades, en tanto, tienen la obligación de establecer una administración transparente, severa contra cualquier indicio de corrupción o de favoritismos políticos o de familiaridad; promover una cultura tributaria donde todos los ciudadanos cumplan sus obligaciones con el fisco municipal; impulsar el desarrollo de la producción y el estímulo de la inversión productiva que permita generar empleo, ingresos, desarrollo comercial y una economía municipal sólida y competitiva; que las municipalidades estén integradas por personas íntegras que dispuestos a servir a sus municipios y no a servirse de sus municipios. Para ello es fundamental que los municipios gocen de libertad para administrar los recursos del municipio; que haya funcionarios que conozcan la problemática y las aspiraciones de los municipios y con una concepción clara de la complementariedad y visión de desarrollo.

V. EXPERIENCIAS Y TESTIMONIOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

5.1. Experiencias

a. Municipio de Sinuapa, Ocotepeque, Mancomunidad AMVAS

- Atención a la Salud Municipal. En el municipio de Sinuapa se desarrolla la experiencia de administración del sistema de salud del municipio, de la que hay mucho que aprender. La municipalidad está a cargo del sistema de salud de todo el municipio sin necesidad que el gobierno los descentralice, invirtiendo recursos propios de la municipalidad para financiar compra de medicamentos y pago de personal médico y paramédico, resolviendo cualquier necesidad que requieran los centros de salud.

- El Programa Analfabetismo Cero. La municipalidad desarrolla una política municipal denominada Cero Analfabetismo. Están pagando facilitadores para atender a todas las personas que nunca han tenido acceso a la educación, que ahora son personas mayores. Hay personas hasta de 80 años queriendo aprender a leer y escribir. Han comenzado por identificarlos, saben cuántos y quiénes son, hasta por nombre y dónde se encuentran viviendo. Tienen 7 facilitadores, y esperan disponer de 20-25 para cubrir todo el municipio. Esta es una iniciativa de inversión social, que no se ve como los proyectos grises, pero que va a tener impactos importantes para el municipio. Esto es lo que se llama desarrollo humano con inversión social. Están atacando problemas sensibles que le interesan a la población.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

- Proyecto de Sinuapa Verde. Consiste en la compra de terrenos para reserva de bosques y agua. Con fondos municipales han comprado 216 manzanas de tierras privada que han sido cultivadas con árboles y se ha decretado su función como áreas protegidas productoras de agua. Aparte, disponen de cuadrillas de control de incendios en la época de verano. Están promoviendo la siembra de frutales en parcelas familiares para evitar los incendios y quemas y para producir comida.

b. Municipio de Santa Fe, Ocotepeque, Mancomunidad AMVAS

- La cooperación sueca a través del Espacio Regional de Occidente (EROC) confió a la municipalidad de Santa Fe un millón de lempiras; le llevaron el cheque y les dijeron: aquí está el cheque y ustedes pueden hacer con ese dinero lo que ustedes deseen en su municipio, siempre y cuando se haga de buena manera.

  Lo primero que hizo la Corporación municipal fue convocar al pueblo a un Cabildo Abierto y se les informó que se tenía un fondo de un millón de lempiras. Se les preguntó qué deseaban que se hiciera con ese dinero y la ciudadanía se pronunció a favor de la electrificación de las comunidades. Se comenzó favoreciendo a dos comunidades y luego se fue extendiendo la operación, al grado que el municipio de Santa Fe, actualmente se encuentra con energía eléctrica en un 98% de su territorio. El millón de lempiras ajustó para todo eso. El aporte lo hicieron en dos desembolsos.

  Cuando se ejecutó la primera parte fueron a ver la obra, estuvieron hablando con la población acerca de la forma cómo había sido la ejecución; Cómo había sido la participación. Cuando confirmaron que todo estaba bien desembolsaron la segunda parte. Es de hacer notar que, de manera descentralizada, hicieron ocho auditorías porque los donantes suecos son muy estrictos, pero el municipio salió muy bien, los fondos fueron administrados de manera muy transparente y con participación de la ciudadanía. El Espacio Regional de Occidente hizo este ejercicio de descentralización con 30 municipios miembros de la organización.

c. Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río San Juan (MANCURISJ)

- Clínica Materno – Infantil en San Miguelito, Intibucá. La Mancomunidad, con el aporte de los municipios que la integran y fondos de cooperación, logró la construcción, equipamiento y puesta en funcionamiento de la clínica materno infantil. El personal tiene un alto compromiso con los pacientes y brindan una atención con mucha calidez humana. Los pacientes dan testimonio de la calidad humana de médicos y enfermeras y nadie se va sin recibir una buena atención. Los medicamentos e insumos se administran con mucha transparencia. Al ver al personal y escuchar la forma como se dirigen al paciente, pareciera que no son médicos o enfermeras hondureñas. Es un ejemplo del que se pueden extraer muchos aprendizajes para mejorar la atención en los centros hospitalarios del país.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

d. San Juan, Intibucá, Mancomunidad MANCURISJ

- Proyecto de Alcantarillado Sanitario en San Juan, Intibucá. Con fondos de la Cooperación Suiza, administrados por la municipalidad, se construye el sistema de alcantarillado sanitario del casco urbano del municipio. Es un sistema innovador denominado condominial, de cuya experiencia se proponen extraer aprendizajes para ser compartidos con otros municipios dentro y fuera del país. Su costo es inferior con relación al de los sistemas convencionales. Este es un ejemplo de cómo los cooperantes prefieren invertir directamente con los municipios para hacer rendir más los recursos.

e. Yamaranguila, Intibucá, Mancomunidad MANCURISJ

- Construcción de Centro de Educación Básico en El Cerrón, Yamaranguila. Este proyecto se ejecuta con el Banco Alemán KFW por gestiones de la mancomunidad MANCURISJ. Consiste en la remodelación de las viejas instalaciones de la escuela de la comunidad bajo la administración directa de los fondos por parte de los padres de familia. De ser un centro deprimido ha pasado a disponer de ambientes pedagógicos debidamente equipados, con aulas modernas e instalaciones para el aprendizaje de oficios vocacionales. Lo novedoso de este proyecto es la capacidad de administración del financiamiento con alta transparencia, por la sociedad de padres de familia del centro educativo, que está lanzando un mensaje bastante claro de que la población organizada es capaz de administrar correctamente los recursos para el desarrollo sin burocratizarlos. Es significativa la confianza del donante hacia los padres de familia por intermedio de la mancomunidad. Esta es una experiencia que conviene sistematizar.

f. Municipio de Cane, La Paz, Mancomunidad MAMSUCOPA

Descentralización de la Atención Primaria en Salud. En este municipio el gobierno central ha descentralizado la atención primaria en salud, asignando recursos a la municipalidad para el pago del personal y la adquisición de medicamentos.

Allí se encuentra una brigada de médicos cubanos pagados con fondos del gobierno a través de la municipalidad y equipos interdisciplinarios de estudiantes en servicio social de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Lo importante de esta experiencia es la mejora de la atención a los pacientes con un mejor trato y con mayor integralidad. Puedo testimoniar el trabajo de una cooperante cubana que atiende a las personas de la tercera edad con un programa de ejercicio regenerativo los días lunes, miércoles y viernes. Los viejitos asisten masivamente a la plaza de la ciudad a las siete de la mañana para hacer gimnasia dirigida.

Muchos de las personas estaban postradas en sus casas, porque creían que se les había acabado la vida y después de participar en varias sesiones de ejercicios han recobrado

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

nueva vida; han abandonado los bordones, andadores y sillas de ruedas y han recobrado su alegría.

Ahora están ofreciendo su apoyo para realizar demostraciones en otros municipios donde se les requiera y reproducir el milagro de buscarle sentido a la vida. Antes de comenzar la jornada, la cooperante cubana les toma la presión a los participantes para decidir si participan o no en la realización de los ejercicios. Es una experiencia que merece escribirla para que otros la sepan.

5.2. Testimonios que confirman la necesidad de la descentralización

Alcalde Abelardo Díaz, Erandique, Lempira; Mancomunidad MAMCURISJ

"Hemos ejecutado proyectos y vea usted la diferencia: "Una escuela ejecutada por el FHIS apenas llega a un piso rústico. Un proyecto ejecutado por la comunidad se le pone cerámica, servicio lavable, un buen techo, celosías en vez de sólo tubo industrial y todavía sobran recursos para obras adicionales."

"Lo mismo sucede con una caja puente, por ejemplo. La municipalidad construyó un puente de 30 metros en Las Crucitas, con la comunidad, pagando con alimentos del CARE y una pequeña ayuda económica a la comunidad. Se gastamos 600 mil lempiras. Un puente de menores características (seis metros) hecho por el FHIS lo valoraron por un millón de lempiras el metro cuadrado. Es una diferencia abismalmente desfavorable en el manejo de los recursos entre proyectos ejecutados entre el nivel central y el municipio. La diferencia es de un 60% más oneroso cuando los ejecuta el gobierno central."

Fredy Amílcar Cantarero, Alcalde de Dolores, Intibucá, Mancomunidad MAMCURISJ

"Ante la falta de recursos tenemos que gestionar préstamos con la banca privada por la falta de disponibilidad oportuna de fondos de transferencia del gobierno. Hay casos como en este municipio donde el gobierno les adeuda transferencias del 2012 y varios meses del año en curso. En municipios con limitantes financieras esta situación causa muchas dificultades."

Claudia Espinoza, Corporación municipal de San Marcos, Ocotepeque, Mancomunidad MAMVASEN

"Nos conviene la descentralización siempre que el Gobierno Central nos transfiera los recursos económicos, no sólo las responsabilidades. Que haya respeto por las decisiones del municipio, bajo las regulaciones legales y una metodología, pero fundamentalmente transfiriendo los necesarios recursos económicos para hacer efectivos los procesos y proyectos."

Herbert Santos, Alcalde de san Marcos, Ocotepeque

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

"La descentralización no debe verse solamente como un traslado de responsabilidades y problemas sino como una política de Estado con todo su marco regulatorio; que a la par de esto vayan todos los recursos financieros para darle cobertura a todo el programa de descentralización. Y algo muy importante, que los proyectos nacen de las necesidades de cada comunidad, de cada caserío y de cada pueblo. Desde esa perspectiva nosotros apoyamos la descentralización pero con todo un marco de normas, donde todos nos veamos involucrados y seamos participes para lograr esos efectos."

VI. CONCLUSIONES

1. El conocimiento, la capacidad de comprensión y de aplicación de procesos de descentralización, así como la visualización de estrategias para el ejercicio de la autonomía municipal, se encuentra directamente asociado con el grado de escolaridad o al nivel educativo de los ciudadanos. Entre más elevado es el grado de escolaridad o de formación académica de las personas, mayor es la capacidad de asimilación conceptual y de comprensión de esos procesos para su aplicación práctica o para respaldar estas iniciativas en las mancomunidades y municipalidades. En sentido contrario, es inversamente proporcional con los bajos niveles educativos.

2. Existe una limitante fundamental que impide el empoderamiento de los procesos de descentralización y autonomía y es el desconocimiento casi generalizado de ambas categorías, tanto en su significado como en su importancia estratégica para el desarrollo de los municipios. Este desconocimiento es particularmente patético entre los empleados municipales que ocupan cargos intermedios y también muchos miembros de corporaciones municipales. El problema es más dramático entre la ciudadanía común, que desconocen incluso sobre asuntos internos de sus municipios. Se puede afirmar que la ciudadanía en general carece de información calificada sobre estos temas.

3. Sin educación, sin información, sin conocimiento no se puede hacer avanzar la participación ciudadana, la descentralización, la autonomía y el desarrollo municipal. El ciudadano debe conocer la Constitución de la República, la Ley de Municipalidades, y demás leyes nacionales y municipales.

4. Existe la percepción que la Asociación de Municipios de Honduras ha estado más centrada en la lucha gremial con el tema del pago de las transferencias, y menos enfocada a la generación de propuestas para hacer avanzar el proceso de descentralización con la transferencia de competencias del gobierno central hacia los gobiernos municipales, acompañadas de los correspondientes recursos financieros y la libertad de acción de los órganos contralores del Estado.

5. Los procesos de descentralización tienen la oposición silenciosa de las mismas secretarías de Estado con mayor urgencia de descentralizar competencias a los

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

municipios, pese a la demostración de los municipios que cuando se han descentralizado procesos y competencias funcionan de manera más eficiente, con mejor atención y más transparencia que cuando actúan bajo la tutela de las entidades del gobierno central.

6. Se percibe que los canales y medios para la promoción, difusión y multiplicación del conocimiento sobre descentralización y autonomía carecen de una estrategia de comunicación efectiva para interesar a la población sobre estas temáticas. Es posible que los canales utilizados en la actualidad no sean los idóneos y en vez de generar resultados de impacto ocurre un desperdicio de recursos económicos, humanos y técnicos. Una estrategia basada en el uso combinado de medios interpersonales, grupales y masivos puede hacer la diferencia en la promoción efectiva de estos procesos.

7. Se tiene la percepción que el programa que se difunde por emisoras regionales "Impulsando la Descentralización" no tiene la sintonía ni la cobertura geográfica esperada, al tiempo que se pone en duda la efectividad de los contenidos que se difunden, desde el nombre mismo del programa. Se desconoce si existe una estrategia de mensajes y del grado de participación de la audiencia. La periodicidad del programa cada semana podría provocar pérdida de interés entre los oyentes, salvo resultados contrarios de una evaluación de impacto del programa.

8. Existen experiencias relevantes y buenas prácticas de descentralización municipal que por su capacidad de réplica y de aprendizajes merecen ser compartidas por otros municipios del país, pero las mismas se encuentran únicamente en la memoria de los alcaldes o funcionarios cuya presencia en los cargos puede ser transitoria por los cambios políticos. No existe en las municipalidades ni el conocimiento ni la dedicación al rescate de esos procesos.

VII. RECOMENDACIONES

1. Para la comprensión de los procesos de descentralización y autonomía municipal y para adelantar en la mejora de la capacidad técnica de las municipalidades, es recomendable sugerirle a los alcaldes que eleven el nivel educativo de sus empleados, especialmente de los que conforman la Unidad Técnica Municipal, para asegurarse de disponer de una capacidad instalada inteligente, capaz de adaptarse a los nuevos modelos de gerencia del desarrollo.

2. Fortalecer las capacidades operativa, financiera, de gestión y la transparencia en la administración de los recursos de las municipalidades, como condición para asegurar el ingreso satisfactorio a la descentralización y a la gestión autónoma del municipio.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

3. Desarrollar capacidades técnicas y metodológicas con fines de transferencia de conocimientos y prácticas en las mancomunidades de municipios, ante la falta de competencias de las gobernaciones departamentales en materia de descentralización, para la asesoría de las unidades técnicas municipales. Las mancomunidades constituyen el eslabón fundamental y el punto de encuentro de los municipios para complementar sus capacidades en descentralización y autonomía en sus diferentes manifestaciones.

4. Crear un órgano certificador que vaya midiendo las competencias y capacidades que van adquiriendo los municipios para manejarse de forma autónoma y descentralizada en base a criterios e indicadores de desempeño. Los entrevistados se atreven a proponer que ese organismo de la certificación debe integrarse con personal capacitado de entidades como la AMHON, la SEIP, el Congreso Nacional, organizaciones de sociedad civil, espacios de concertación regionales, Secretaría de planificación; mancomunidades, agencias y organismos de cooperación, y las instituciones gubernamentales directamente vinculadas al municipio.

5. Impulsar el proceso de descentralización mediante criterios de gradualidad para facilitar progresivamente el proceso de adopción de acuerdo a las condiciones materiales y técnicas de cada municipio.

6. Se recomienda diseñar y ejecutar una estrategia integrada de capacitación y educación ciudadana para la descentralización y la autonomía municipal, teniendo como base de contenidos los fundamentos y alcances legales de estas dos figuras, a fin de legitimar los esfuerzos de sociedad civil en estas materias y como paso inmediatamente posterior a la aprobación del marco regulatorio reflejado en la Ley del Municipio y la Ley de Descentralización. Los pueblos que tienen mayor conciencia de su situación se desarrollan más rápidamente. Una estrategia que funciona de manera eficiente consiste en aplicar el uso combinado de medios de comunicación, interpersonales, grupales y masivos

7. Ante la tendencia creciente de avanzar en los procesos de descentralización, se recomienda hacer mucho trabajo de construcción de ciudadanía especialmente, a través de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, para que la gente conozca las leyes, sus instituciones y las políticas públicas. El ciudadano común no siempre está al tanto del significado de categorías sociológicas y políticas como descentralización y autonomía; incluso hay una gran cantidad de funcionarios municipales que desconocen esta temática. Se ha enfatizado más en los procesos técnicos y administrativos que en sentar las bases de manera simultánea de la comprensión conceptual y de la visión de estos procesos.

8. En futuros procesos de socialización de leyes, políticas o propuestas en general, es recomendable partir de la capacidad de aporte de los participantes, tomar en cuenta sus puntos de vista y demostrarles, mediante devoluciones de propuestas finales, que sus contribuciones fueron incluidas o tomadas en cuenta. Muchos de los entrevistados

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

participantes en procesos de socialización de la Ley del Municipio y de la Ley de descentralización expresan: *"nosotros la vemos así como que participamos en ella pero no en su construcción, sino en procesos de socialización de lo que ya otros habían hecho."* Al retomar la lectura de esta afirmación, queda la sensación de que se les tomó en cuenta únicamente para cumplir un requisito formal, pero no necesariamente para retomar sus aportes. El resultado final es que por muy positiva que sea la ley o la propuesta los participantes en este tipo de socializaciones no la hacen suya.

9. La enseñanza que dejan los procesos de socialización de políticas públicas que involucran directamente a la ciudadanía, consiste en que es fundamental seguir una metodología que por lo menos incluya los pasos siguientes: a) entrega anticipada del contenido de la propuesta; b) análisis de propuestas a nivel de cada estrato organizado o institucional; c) convocatoria a reunión de presentación de observaciones y sugerencias resultantes del análisis; d) inclusión de las observaciones y ajustes pertinentes en las propuestas presentadas; e) devolución de las propuestas con ajustes a los participantes en procesos de socialización. En sentido práctico significa que la propuesta debe ser remitida con la antelación necesaria (digital o físico) para que sea estudiada y analizada antes del evento de la socialización, y los participantes puedan llevar aportes de valor para enriquecer las propuestas iniciales.

10. Se recomienda realizar en el corto plazo una evaluación del impacto del programa radiofónico "Impulsando la Descentralización" para determinar si está cumpliendo los objetivos de la estrategia de comunicación del proyecto. Es fundamental evaluar entre otras variables los contenidos, estrategia de mensajes, sintonía, horarios, emisora de radio, periodicidad, capacidad de retención de los mensajes. Los resultados de la evaluación deben servir para la toma de decisiones con respecto a la continuidad conforme a su concepción original o realizar los cambios necesarios para lograr los impactos esperados.

11. En los procesos de capacitación administrativa debe procurarse establecer una articulación sistémica con lo político conceptual de la descentralización y autonomía municipal, tomando en cuenta que todos los esfuerzos que se hacen por el fortalecimiento de las capacidades administrativas, tributarias, contables y catastrales están orientadas a optimizar los procesos de descentralización y autonomía.

12. Tomando en cuenta que en Honduras cada cuatro años se interrumpen los procesos es fundamental establecer una planificación gradual y continuada que trascienda el período de cuatro años de cada gobierno.

13. Es una necesidad una ruta clara para llegar a la descentralización con requisitos, condiciones y el acompañamiento de procesos educativos y de capacitación.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave. Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org | www.foprideh.org

14. Se recomienda contribuir a la creación de una legislación del régimen departamental que le asegure funciones y liderazgo a la figura del gobernador, como representante del Poder Ejecutivo en cada departamento.

15. Hacer incidencia a nivel central para acelerar la descentralización aún quitando poder a los funcionarios. Esa incidencia debe hacerse desde lo local y hacia el nivel central.

16. Volver activos los postulados de la autonomía municipal desde las corporaciones municipales diseñando una política municipal operativa de la autonomía, amparados en la Ley de Municipalidades vigente. Esto es, generando políticas para el ejercicio de la autonomía en el territorio del municipio amparados en el alcance de los postulados vigentes.

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave.
Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
2239-8455, 2239-8339, 2239-8433
foprideh@foprideh.org
www.foprideh.org